

מהיטלים ועד הסכמים: דרכים לשיתוף יזמים בנטל פיתוח והקמה של מוסדות ושירותי ציבור

לירית מרגלית
ופרופ' רחל אלתרמן



המרכז לחקר העיר והאזור



מרכז השלטון המקומי בישראל



הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל

מהיטלים ועד הסכמים

דרכים לשיתוף יזמים בנטל הפיתוח וההקמה של שירותי ומוסדות הציבור

**לירית מרגלית
ופרופ' רחל אלטרמן**

עידכון משפטי: עו"ד דפנה כרמון, LL.B., LL.M.

המרכז לחקר העיר והאזור

הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל

מרכז השלטון המקומי בישראל

חיפה, אוקטובר 1998

מהיטלים ועד הסכמים לירית מרגלית ופרופ' רחל אלתרמן

© 1998 כל הזכויות שמורות למרכז לחקר העיר והאזור, מוסד הטכניון למחקר ופיתוח.
ניתן לצטט מיסמך זה אך אין לשכפלו במלואו או בחלקיו ללא קבלת הסכמת המחברות בכתב

פירסום זה משקף את דעות המחברות והמלצותיהן. המרכז לחקר העיר והאזור, מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ, ומרכז השלטון המקומי בישראל אינם אחראים לדיוק הנתונים הכלולים בספר ולמסקנותיו, ואין הספר מהווה הנחייה או המלצה שלהם.

ההוצאה לאור היא בהזמנת המרכז לשלטון המקומי ובמימונו.

המחקר שעליו מתבסס פירסום זה נערך במימון הטכניון כמחקר לתואר שני בהנחיית פרופ' רחל אלתרמן, וזכה גם לסיוע מטעם הקרן ע"ש פנחס ספיר. הנוסח הנוכחי נערך מחדש, עודכן, ועבר עריכה לשונית.

הודפס במכון הדפוס של הטכניון, חיפה. מסת"ב – ISDN – x 021-409-965-

טל – 04-8294019, פקס 04-8294071
טל – 03-6952785, פקס 03-6967447

המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה, 32000
מרכז השלטון המקומי בישראל, הח' הפטמן 3, תל אביב 61200

הקדמה והבעת תודה

מחקר זה, שנערך במיסגרת הטכניון ובמשאביו, יוצא לאור במימונו של מרכז השלטון המקומי בישראל. תודתנו הרבה לאנשי המרכז – ליו"ר, עדי אלדר, למנכ"ל, גיורא רוזנטל, ולמתאם הפעולות, שרון עזריאל – על שיתוף הפעולה המצויין. שיתוף פעולה זה ראוי לשבח לנוכח העובדה שמדובר כאן בנושא "רגיש" המעורר לעיתים מחלוקות עזות בין הצדדים, נושא שמוצא את דרכו לא אחת גם לערכאות המשפטיות – הנושא של שיתוף יזמים בנטל מוסדות ושירותי הציבור. תודתנו לצוות המרכז לשלטון מקומי על שהשכילו לראות את החשיבות שבהעמדת תוצאות מחקרנו – שאינו נוקט באף אחת מנקודות המבט של הצדדים המעוניינים – לרשותם לא רק של אנשי הרשויות המקומיות כולן, אלא גם לרשותם של היזמים ואנשי השלטון המרכזי.

תקוותנו, שתוצאות המחקר יהיו לתועלת לכל אחד מהצדדים ולבעלי העניין בנושא, ויתרמו לקידום הידע בנושאי המורכב מאוד והשנוי במחלוקת. מי יודע, אולי גם חברי כנסת יזדקקו לנושא שכן הנושא ראוי גם לעזרת בית המחוקקים.

בעת עריכת המחקר זכינו לשיתוף פעולה יוצא דופן מצד בעלי תפקידים רבים – אנשי השלטון המקומי, השלטון המרכזי ויזמים. הוקרתנו על נכונותם לשתף פעולה במחקר, על תרומתם מניסיונם ועל הנכונות והפתיחות להציג נתונים ועמדות.

הקרן ע"ש פנחס ספיר העניקה מענק כספי לקראת המחקר לתואר שני שעמד בבסיסו של ספר זה. תודתנו הרבה לקרן.

רחל אלתרמן ולירית מרגלית, הטכניון, אוקטובר 1998.

תוכן עניינים

1	תקציר
3	חלק א' - רקע תיאורטי והשוואתי
5	פרק 1: מהו נטל יזמים?
5	הגדרות לשירותי ציבור
5	בעיית המימון של שירותי ציבור
7	מטרת העבודה
9	פרק 2: סקירת הידע הקיים על נטלי יזמים במדינות נבחרות
9	הקדמה
9	התפתחות ההכרה לשימוש בנטל יזמים
11	בעד ונגד נטל יזמים
12	האם נכונה הטענה שנטל היזמים מעלה את מחירי הדיור?
13	עם הפנים אל העתיד
13	פרק 3: התפתחות ההכרה בחשיבות השימוש בנטלי יזמים בישראל
13	כלי מימון להקמה ולתחזוק שירותי הציבור
17	השתתפות משרדי ממשלה במימון צורכי ציבור
17	מדיניות הממשלה בעניין מימון מבני ציבור - דוח ועדת ברודט
20	מסלולי פיתוח שונים והקשר שלהם לנטלי יזמים
22	התגברות הוויכוח הציבורי בנושא נטל יזמים בישראל
26	חלק ב' - היבטים משפטיים
28	פרק 4: נטלי יזמים מכוח חוק התיכנון והבנייה
28	נטלי פיתוח במסגרת תוכניות
32	הפקעת קרקע לצורכי ציבור
34	היטל השבחה
39	פרק 5: נטלי יזמים מכוח חוקי עזר מקומיים
39	מקור הסמכות לרשויות המקומיות
40	מקור הסמכות להטיל מסים על הציבור

40	מונחים משפטיים לסוגי התשלומים
41	ההבדל בין דמי השתתפות ובין היטלים
42	סוגים של חוקי עזר למימון תשתיות פיזיות
43	מועד התשלום של היטלי הפיתוח
44	ערר על הדרישה לתשלום היטלים
45	תעריפי ההיטלים
47	אישור חוקי עזר
49	סבירותם של ההיטלים
51	מתן הנחות בחוקי עזר
51	מי נושא בנטל?
52	הוגנות הנשיאה בנטל
55	חוקי עזר חדשים - היטל מבני ציבור וגנים ציבוריים
59	פרק 6: הסכמים עם יזמים - המסגרת הבלתי פורמלית למימון צורכי ציבור
59	הסמכות לעריכת הסכמים
59	הסכמים הכרוכים בחוק התיכנון והבנייה
60	הסכם פיתוח בין הרשות המקומית ליזם מכוח חקיקת משנה
62	מחלוקות בין יזמים למוסדות התכנון שזכו להבהרה בפסיקה
65	חלק ג' - הדרכים הנקוטות על-ידי רשויות מקומיות הלכה למעשה: חקרי אירוע
67	פרק 7: ניסיון של רשויות מקומיות נבחרות להעביר את נטל הפיתוח אל כתפי היזמים
67	הקדמה
68	בחירת חקרי האירוע
71	שיטת הבדיקה
73	פרק 8: ראשון לציון - פרויקט "החולות"
73	מבוא
73	עיקרי מדיניות הפיתוח בראשון לציון
74	רקע תיכנוני
76	הסכם הגג שנחתם בין עיריית ראשון לציון ובין מינהל מקרקעי ישראל
80	סיכום

82	פרק 9 : חולון - קריית פנחס איילון
82	מבוא
82	עיקרי מדיניות הפיתוח בחולון
83	רקע תכנוני
84	הכלים להעברת נטל הפיתוח
86	סיכום
87	פרק 10: רעננה - פיתוח שכונת "לב הפארק"
87	מבוא
87	מדיניות הפיתוח ברעננה
88	רקע תכנוני
89	היטלי פיתוח
91	היטל השבחה
92	הסכמים
93	סיכום
95	פרק 11: מועצה אזורית עמק חפר - פיתוח ביישוב קהילתי ובהרחבות המושבים
95	מבוא
96	עיקרי מדיניות הפיתוח במועצה האזורית עמק חפר
99	רקע תכנוני
101	היטלי פיתוח במועצה אזורית עמק חפר
102	היטל השבחה
103	הקצאת תקציבים למוסדות ציבור לפי המלצות דוח ברודט
103	סיכום
104	פרק 12: מגוון הכלים שמפעילות הרשויות המקומיות לאספקת צורכי הציבור
106	מידת השימוש בכלי המימון
106	"פרופיל מימוני" של הרשויות הנבחרות
109	ניתוח משווה בין הרשויות הנבחרות
111	פרק 13: שיתוף המגזר הפרטי בהוצאות פיתוח: הכלים מול היעדים
111	מבוא

111	שיטת ההערכה
113	אסטרטגיית המימון של עיריית ראשון לציון
115	אסטרטגיית המימון של עיריית חולון
117	אסטרטגיית המימון של עיריית רעננה
118	אסטרטגיית המימון של מועצה אזורית עמק חפר
122	אסטרטגיות המימון מנקודת מבטן של קבוצות העניין האחרות
126	קשרי גומלין בין קבוצות בעלי העניין הפועלות במערכת
129	פרק 14: סיכום והמלצות למדיניות לעתיד

135	רשימת מקורות
149	ניספחים

נספח 1: חוק עזר לביוב, עיריית חולון.
 נספח 2: חוק עזר לסלילת כבישים ומדרכות עיריית רעננה.
 נספח 3: דוגמאות לשונות בתעריפי אגרות והיטלים של 16 ערים בישראל, במחירי דצמבר 1992.
 נספח 4: נוסח חוק עזר למימון מבני ציבור (חולון).

רשימת איורים

1. התפתחות הצורך בשיתוף המגזר הפרטי בהוצאות פיתוח 12
- 2.. החלטת מועצת מקרקעי ישראל בדבר הסכם הפיתוח עם עיריית ראשון לציון - 81

רשימת טבלאות

1. הפערים בגובה תעריפים של אגרות והיטלי פיתוח ב-16 רשויות מקומיות בישראל 40
2. הרשויות המקומיות שנבחרו לבדיקה 63
3. חמשת חקרי האירוע שנבדקו 64
4. מפתח לקביעת מקדמי העמסה ליחידות אקוויולנטיות 70
5. סיכום פרופילי המימון 101
6. מידת השגת היעדים של השילטון המקומי באמצעות אסטרטגיית המימון הנקוטה 108

תקציר

בכל מקום שמופעלים בו שירותי ציבור, עולה השאלה כיצד משיגים את המימון הדרוש להקמת השירותים ולהפעלתם. בדרך כלל אין די באמצעים הפורמאליים המעוגנים בחוק כדי לאפשר לרשויות המקומיות לספק לתושביהן את הרמה ואת האיכות הרצויה של שירותי הציבור. כדי לגשר על החסר במקורות מימון, החלו רשויות מקומיות רבות בישראל, כמו בארצות מערביות אחרות, לגבש פתרונות חדשניים המיועדים להעביר את נטל המימון של שירותי הציבור ליזמים באופן מלא

אנ חלקי בספר זה מוצגים מימצאי מחקר שבדק את הסוגים והדפוסים השונים של נטלי פיתוח (פורמאליים ולא-פורמאליים) שהופעלו הלכה למעשה בארבע רשויות מקומיות הממוקמות באזורי הביקוש: ראשון לציון, חולון, רעננה, ומועצה אזורית עמק חפר. באחרונה בדקנו את הישוב הקהילתי בת-חפר, ואת המושבים השיתופיים שבמועצה האזורית עמק חפר. תמהיל הכלים השונה שמפעילה כל רשות ורשות נבחן על פי סידרה של אמות מידה, כגון צדק חלוקתי (מי משלם, כמה ולמה), השלכות לאיכות התיכנון העירוני, השפעות על איכות השירותים הציבוריים, והשלכות משוערות על ערכי קרקע. בנוסף לכך מציג הספר סקירה בין-לאומית של הנושא, וכן סקירה של הבסיס המישפטי המתהווה

בישראל המסקנות וההמלצות המובאות בספר בדבר נטל המימון של שירותי ציבור מכוונות אל השלטון המרכזי, אל הרשויות המקומיות, אל וועדות התיכנון, ואל היזמים והמפתחים. תקוותנו היא, שהעשרת הידע של כל הצדדים בדבר הניסיון הבין-לאומי, המצב המשפטי בישראל וטווח הדרכים שבהן נוקטות רשויות מקומיות הלכה למעשה יוכלו לשכלל את רב-השיח בנושא זה – שהתלהט לאחרונה – הן במישור המקומי והן במישור הלאומי. כך ניתן יהיה לקבוע מוסגרות מועילות וצודקות של מטלות הנדרשות מהיזמים או בעלי הרכוש. שהרי היעד משותף לכל הצדדים – אספקה של שירותי ציבור לתושבי ישראל בהיקף והרמה הראוייה לחברה מפותחת במאה העשרים ואחת.

חלק א' - רקע תיאורטי והשוואתי

פרק 1: מהו נטל יזמים?

התפתחות משק לאומי ואופן תפקודו הכלכלי והחברתי מותנים בראש ובראשונה בקיום רמה גבוהה של תשתיות פיזיות שעליהן נשען עוד נדבך של צורכי ציבור קהילתיים. שילוב מותאם בין השניים מניב בסיס לפיתוח עירוני ואזורי והאחריות לביצועו נחלקת על-פי-רוב בין השילטון המרכזי ובין השילטון המקומי, כנהוג בכל מדינה. את שירותי הציבור התומכים בפיתוח אפשר לסווג לפי סוג התשתיות והשירותים, לפי שלבי אספקתם ולפי התקדמות הפיתוח¹. לצורך שפה משותפת, נגדיר את שירותי הציבור לסוגיהם השונים.

הגדרות לשירותי ציבור

1. **תשתיות-על:** תשתיות ל"ראש השטח", הנדרשות לשירות תחום התוכנית כולה, ועמן נמנות תשתיות קוויות מחוץ לגבול התב"ע, לרבות דרכים ראשיות, מערכות מים וניקוז, מערכות ביוב אזוריות, תיעול, תחנות שאיבה ועוד מתקנים שנועדו לשרת פלח אוכלוסייה רחב, שאף חורג מתחום התוכנית. קיומן של תשתיות-על הוא תנאי הכרחי להמשך פעולות פיתוח.

2. **תשתיות צמודות:** עבודות פיתוח הקשורות ישירות לפיתוח השטחים שבמסגרת התב"ע (תוכנית בניין עיר) לרבות המגרשים הציבוריים בתחום המתחם, ובהן סלילת כבישים, מדרכות ושבילים, התקנה וחיבור של קווי ביוב למערכת האזורית, תיעול וניקוז, מים, קווי תאורה, ופיתוח סביבתי משלים. ביצוע התשתיות הצמודות נעשה עם התקדמות הפיתוח ועליו להסתיים טרם האכלוס.

3. צורכי ציבור:

א. מוסדות חובה: מוסדות החינוך על כל רמותיהם, סוגיהם וסוגי אוכלוסיית היעד שלהם הם מיועדים, כפי שמחייבים חוק חינוך חובה ותקני משרד החינוך והתרבות והרשות המקומית.

ב. מוסדות ציבור (רשות): מוסדות הנדרשים למתן שירותים קהילתיים-ציבוריים לכל מתחם ומתחם בתחום התוכנית, אך החובה להספקתם אינה מעוגנת בחוק. הללו כוללים מעונות יום, בתי כנסת ומקוואות, מקלטים ציבוריים, מתנס"ים וכל שאר השימושים המוגדרים בחוק התיכנון והבנייה כצורכי ציבור (סעיף 188 ב'). הצורך בשירותי ציבור קהילתיים שכאלה עולה עם מימוש הבנייה, אך רצוי להקימם טרם האכלוס כדי שיהיו מוכנים לשרת את האוכלוסייה מיד עם אכלוס המתחם. אפשר שהמתקנים שהוזכרו לעיל ישרתו משתמשים גם מחוץ לגבול התוכנית.

בעיית המימון של שירותי ציבור

¹ המונחים הוגדרו במסגרת הסכם פיתוח שנחתם בין מינהל מקרקעי ישראל ובין עיריית ראשון לציון.

בכל מקום בעולם שמופעלים בו שירותי ציבור, מתעוררת בעיה כפולה: איך לחלק את האחריות לאספקת השירותים בין דרגי השילטון, ואיך להשיג את המימון הדרוש כדי להקים את השירותים הללו ולהפעילם. בשנים האחרונות פותחו בארצות דמוקרטיות מערביות כמו ארצות הברית, אוסטרליה, בריטניה וצרפת, כלים שונים שנועדו לפתור את בעיית המימון באמצעות חיוב המפתחים לשאת בנטל, כולו או מקצתו.

בישראל חלו עם השנים שינויים בחלוקת התפקידים המסורתית בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי. בעבר עסקו היזמים הפרטיים בעיקר ברכישת מקרקעין וסיפקו מינימום תשתיות מקומיות נדרשות, בעוד שאר השירותים היו באחריות הרשות המקומית בסיועה הכספי של הממשלה (Smith, 1987). לעומת זאת, בשני העשורים האחרונים, אנו עדים להתגברות תופעת ההפרטה שפירושה העברת הפעילות בתחומים שונים מידי הממשלה לידיים פרטיות ולשוק הכלכלי החופשי (דורון, 1989). בידי הממשלה עדיין מסורה האחריות למימון תשתיות קוויות בין-עירוניות (לרבות מערכות תחבורה, מערכות לאספקת אנרגיה, מערכות תקשורת ומערכות תברואה), ולמימון מרבית מוסדות החינוך ובהם כיתות גן חובה וכיתות בית ספר יסודי וכן מוסדות דת. האחריות לאספקת מערכות תשתיות עירוניות ועוד מבני ציבור היא בידי הרשויות המקומיות ונשענת ברובה על מקורות כספיים של השילטון המקומי ו/או על מימון תקציבי שמספק השילטון המרכזי.

עיקר המימון מקורו בהכנסות עצמיות שמקורן בתשלומי חובה המוטלים על בעלי נכסים בתחום הרשות מכוח **חוקי עזר** שונים. תשלומים אלה, המכונים **היטלי פיתוח**, הם סוגי חיובים שמטילה הרשות המקומית על יזמים או על בעלי רכוש לשם מימון עבודות פיתוח. היטלי הפיתוח הם מקור מימון עיקרי, לעתים כמעט בלעדי, לביצוע התשתית הפיזית ומכאן, בין היתר, נובעת חשיבותם במציאות הישראלית. מקורות מימון אחרים המשמשים למבני ציבור ולמתקני ציבור מתקבלים מהיטלי השבחה, ומגופים ציבוריים שמשותפים במימון צרכי ציבור, וביניהם מפעל הפיס, הסוכנות היהודית, ההסתדרות, קופות החולים וגופים אחרים.

ככל שעולה רמת החיים, כך עולה רמת ציפיות הציבור ודרישותיו אשר להיקפם, לאיכותם ולזמינותם של שירותי הציבור, אלא שהמקורות הכספיים הנדרשים למימוש הציפיות אינם גדלים בהתאמה (בן-אליא, 1992: 9-20). מאז ומעולם היה פער בין עלות צרכי הציבור ובין מקורות המימון הזמינים לשם אספקתם של אלה, ברמה ובהיקף הרצויים.

כדי לעמוד בציפיות הציבור, חויבו הרשויות המקומיות להעמיד לטובת הפיתוח תקציבי ענק שלא היו ברשותן. שיטות המיסוי המסורתיות לאספקת ההון הציבורי הדרוש לפיתוח עירוני נמצאו בלתי מספיקות והרשויות נקלעו למצוקת מימון קשה.

כדי לגשר על המחסור במקורות מימון, בלי להגדיל את הנטל על ההוצאה הציבורית, החלו רשויות מקומיות רבות לאמץ פתרונות בלתי שגרתיים כדי להשיג את המשאבים החסרים. לפי אחד הפתרונות, גובים מהיזמים לא רק את עלויות הפיתוח של תשתיות קוויות - הללו מוסדרות בארבעת חוקי העזר המסורתיים לפיתוח² - אלא מוסיפים עליהן עוד תשלומים בעבור תשתיות-על ומתקני ציבור שהשתתפות השילטון המרכזי או גופים ציבוריים אחרים במימון הקמתם אינה מלאה. כך החל להתגבש לראשונה נוהג שטרם זכה ולו למינוח אחיד. הכינויים המקובלים במדינות שונות הם: "השתתפות יזמים" (Developer Participation), "לקיחות" (Exactions), "תרומות" (Contributions) ומושג שהציעה Alterman (1988) "מטלות יזמים" (Developer Obligations). בעולם טרם אומצה טרמינולוגיה אוניברסלית לתיאור של נטל יזמים. בארצות הברית נפוץ השימוש במונח Exactions, בבריטניה - Planning Gain ובצרפת - Participation (Alterman, 1988). בישראל הציעה אלטרמן תרגום למושג Developer Obligations המוזכר לעיל, דהיינו "**נטל יזמים**" או "**נטלי פיתוח**", ולא מכבר נטבע בעיר תל-אביב גם המושג "**מטלות ציבוריות**". בעצם כל המונחים מתייחסים לסוגי

² ארבעת חוקי העזר לפיתוח הם: היטל ביוב, היטל סלילה ותיעול, היטל ניקוז, היטל מים (אגרת הנחת צינורות).

החייבים הדרושים לפיתוח ולהבטחת תנאי רווחה לציבור, חיובים שמטילות הרשויות המקומיות על היזם, והם תנאי לאישור תוכניות או להוצאת היתרי בנייה (אלתרמן, 1990). בהמשך נבחין בין נטלי חובה שיש להם סימוכין בחקיקה הראשית והמקומית (היטל השבחה, השגת קרקע לצורכי ציבור, היטלי פיתוח ואגרות פיתוח) ובין נטלים המתהווים במסלול וולונטרי בין היזם לרשות המקומית. הללו לעתים סוטים מרוח החוק, מאחר שהטלתם עוקפת את מערכת החוקים המוסדרת המעגנת את כלי המימון הפורמליים.

מטרת העבודה

אף-על-פי שהנוהג של השתתפות היזמים בהוצאות הפיתוח הולך ומתרחב, טרם נקבעה מסגרת מוסכמת לקביעת גובה המטלות הנדרשות מהיזמים ו/או בעלי הרכוש, והיקפן. כדי לפתח מסגרת שכזאת, יש צורך במחקר עובדתי שמטרתו לבחון את היקף התופעה, את הכלים השונים הנהוגים ואת ההשלכות הנובעות מהפעלתם.

עבודתנו נועדה לזהות את הסוגים והדפוסים השונים של נטלי פיתוח (פורמליים ולא-פורמליים) שמוטלים על יזמים ועל קבלנים העוסקים בפיתוח של אזורי מגורים. נתמקד בארבע רשויות מקומיות בלב אזור הביקוש של מטרופולין תל-אביב והמרכז ונבחן את השימוש שעושה כל אחת מהרשויות בנטלים אלה. מכיוון שרשות מקומית אחת - מועצה אזורית עמק חפר - תפוצל לשני חקרי אירוע, הרי יש לנו חמישה חקרי אירוע שבכל אחד מהם נבחן עד כמה השימוש בנטלי פיתוח מסייע להשיג מטרות תיכנוניות.

מטרת העבודה היא:

- לבחון אסטרטגיות מימון שונות שמפעילות רשויות מקומיות נבחרות, כדי להבטיח את המשאבים הדרושים לצורך הפיתוח העירוני שנעשה בתחומן.
- לבחון ולהעריך הסדרים של נטלי יזמים מבחינת סבירותם וצדקתם העקרונית.
- לבחון ולהעריך הסדרים של נטלי יזמים מבחינת השלכותיהם על יזמות הפיתוח.
- לבחון ולהעריך את ההשפעה של הסדרים של נטלי יזמים על איכות התיכנון העירוני והשירותים הציבוריים שמספקות הרשויות המקומיות הנבדקות.

מבנה העבודה

חלק ראשון: פרק תאורטי הנחלק לשני פרקי משנה:

1. מסגרת תאורטית לאפיון מטלות יזמים במדינות נבחרות בעולם.
2. סקירה של התפתחות השימוש בנטלי יזמים בישראל, בדיקת ההסדר המשפטי של נטלי יזמים, כפי שנקבע בחקיקה הראשית ובחוקי עזר עירוניים וליבון סוגיות הנובעות מהפעלת "מטלות ציבוריות" שהתבררו בבתי המשפט וזכו להבהרה בפסיקה.

חלק שני: חקרי האירוע - מחקר אמפירי בארבע רשויות מקומיות באמצעות חמישה חקרי אירוע

בחרנו ארבע רשויות מקומיות, כולן שוכנות בלב אזור הביקוש של מטרופולין תל-אביב. בכל רשות מקומית ביצענו חקר אירוע מפורט שבעזרתו ביקשנו לבחון את הכלים השונים שמפעילה הרשות הנבדקת, למימון הפיתוח שנעשה בתחומה. (בעמק חפר, כאמור בדקנו שני חקרי אירוע). כמו כן,

ביקשנו ללמוד על השקפותיהם ועל עמדותיהם של בעלי תפקידים, הן בשילטון המקומי, הן בשילטון המרכזי והן בקרב היזמים, בנוגע לשימוש שעושות הרשויות המקומיות בכלים הפורמליים שנמסרו בידן ובכלים הבלתי-פורמליים המתפתחים כל העת.

הכלים שישמשו לצורך הבדיקה הם שלושה:

1. בדיקת דוחות כספיים של הרשות המקומית לזיהוי כלי מימון פורמליים המופיעים בדוחות אלה.
2. סקר עמדות של אינפורמנטים הקשורים בחקר האירוע המפורט כדי לזהות עוד כלים פורמליים שמפעילה הרשות המקומית, וכן את הכלים הלא-פורמליים הנהוגים בתחומה.
3. סקר עמדות בקרב בעלי תפקידים בשילטון המרכזי, בשילטון המקומי ובקרב היזמים. שלוש נקודות המבט יסייעו לנו להעריך את הכלים הנהוגים ברשויות מקומיות, שבהן מתבצע פיתוח אינטנסיבי.

חלק שלישי: ניתוח השוואתי, הערכה ומסקנות

פיתוח אמות מידה לבחינה ולהערכה של הנוהג הקיים. אמות המידה יפותחו בשני מישורים:

1. המישור הערכי: עד כמה צורות שונות של מטלות יזמים הן הוגנות, סבירות, חוקיות, צודקות ועד כמה הן ידועות לציבור.

2. המישור התועלתי: השלכותיהם של הנהגים השונים של העברת נטל הפיתוח אל כתפי היזמים על דפוסי היזמות, על שירותי הציבור המסופקים כיום ושיסופקו בעתיד, ועל התיכנון

העירוני. אנו מקווים שדוח זה יעשיר את הידע בנוגע לדרכי המימון השונות, הפורמליות והלא הפורמליות, שיש בידי הרשויות המקומיות כדי למלא את חובותיהן ואת סמכויותיהן להקים ולתחזק מערכות תשתית עירוניות ומתקני ציבור. מסקנותינו יסייעו לגיבוש של מערכת תבחינים מסודרת שאמורה לשרת הן את הרשויות המקומיות ואת ועדות התיכנון והן את היזמים והמפתחים, בדיונים השוטפים על מידת השתתפותם של יזמים ומפתחים בנטל מימון הפיתוח של שירותי הציבור. ההמלצות שיגובשו לאור המסקנות יוכלו לשמש בסיס להמלצות להסדרים ראויים בעתיד; המלצות לשינויים במדיניות המקומית, בתהליכי התיכנון או בחקיקה.

פרק 2: סקירת הידע הקיים על נטלי יזמים במדינות נבחרות

הקדמה

אופן תפקודה הכלכלי והחברתי של מדינה נקבע במידה רבה על-פי רמת התשתיות במשק הלאומי שלה. מאז שנות ה-60, אנו עדים לתמורות מרחיקות לכת בתחום הפיתוח הכלכלי שהחלו בארצות-הברית, התפשטו בהדרגה לאירופה ואחר כך הגיעו גם לישראל. סימניה המובהקים של תנופת הפיתוח היו צמיחה כלכלית מהירה, פתיחת שווקים חדשים למוצרי התעשייה, חדירה לתחומי ייצור חדשים ופיתוח מואץ של תחומי ייצור קיימים.

הגורם המשותף החיוני לכל פעילות כלכלית מסוג זה הוא תשתית ברמה טובה ובכמות מספקת. בישראל השקעות המדינה בתשתיות קוויות מפגרות במידה רבה אחר הצרכים. על אף המאמץ האדיר המושקע בשנים האחרונות בפיתוח תשתיות קוויות, עדיין ניכר פער גדול בין הצרכים ובין יכולתו של המגזר הציבורי להשקיע בפיתוח תשתיות.

כבר לפני שנים העסיקה בעיה זו את הכלכלנים בארצות הברית ומסקנתם הייתה שיש להעביר את מקצת ההשקעה בתשתית אל המשק הפרטי. זאת הייתה מהפכה תפיסתית שלפיה המשימה של המשק הלאומי היא ליצור תנאים אשר יעודדו את המגזר הפרטי להשקיע בתשתיות. עם הזמן השתכללה התפיסה והיא חלה היום גם על עוד שירותי ציבור שהדרישה להם גוברת ככל שעולה רמת החיים של האוכלוסייה וככל שמתעצמת רמת הציפיות של התושבים משירותי הציבור, שאמורים לעמוד לרשותם.

בפרק זה נסקור ידע שנצבר במדינות שבהן משתפים את המגזר הפרטי בנטל מימון הפיתוח. בארצות אחדות התרחבה מאוד בשנים האחרונות הפעילות המחקרית בנושא. עדיין המובילה בתחום העשייה והמחקר היא ארצות הברית שצברה ניסיון רב בהפעלת כלים חדשניים, הן מבחינה משפטית-תאורתית והן מבחינה מעשית.

ניסיונם של אחרים יאפשר לנו לגבש מסגרת תאורתית שלפיה נבחן את אופן הפעלת הנוהג בישראל ואת השוני שבינינו ובין עמיתינו בעולם המערבי. תחילה נגדיר את המונחים המקובלים לתיאור השתתפות המגזר הפרטי במימון פיתוח, נתאר כיצד התפתחה התופעה ונסקור את הדפוסים השונים לשיתוף זה בישראל ובארצות נבחרות אחרות.

התפתחות ההכרה לשימוש בנטל יזמים

בשנות ה-40 וה-50, ואף קודם לכן, נוצר בארצות-הברית מחסור בקרקעות ציבוריות, ולכן נהגו לבקש מיזמים בעלי קרקע שיפרישו מקצת השטח לטובת מתקני ציבור נדרשים. ההפרשה הייתה צריכה להיות פרופורציונלית לגודל הפרויקט של היזם. תוצאת שיטה זו הייתה שפרויקטים בהיקף מצומצם הפרישו חלק קרקע יחסי שהיה קטן מכדי לעשות בו שימוש. בשנות ה-60 שוכללה השיטה כאשר הרשויות המקומיות קבעו דרישות מוכתבות מראש בדבר הקמת בניינים, סלילת דרכים וכולי, כל זאת בתוך שטח התוכנית (Snyder & Stegman, 1986:112-124). מאחר שאילוצים חוקיים מסוג זה מגבילים את גמישות הפיתוח, בשעה שהצמיחה נמשכה ברחבי ארצות-הברית, נדרש אמצעי שיאפשר להשתחרר מהצורך להיצמד לאזור הפיתוח. הרשויות החלו להמיר את הפרשת הקרקע או את ביצוע התשתיות המקומיות בתשלום כסף. תשלומים אלה כונו

תשלומים חלופיים (fee-in-lieu) והם נועדו לפתור שלוש בעיות. האחת, פרופורציונליות וצדק בלקיחת קרקע כדי למנוע מצב שיזמים קטנים לא יתרמו את חלקם; השנייה, למנוע את הקמתם של המתקנים הנחוצים על חלקות קרקע קטנות שאינן ראויות לשאתם; והשלישית, לאפשר שחרור מצמידות גאוגרפית לאזור הפיתוח כדי שיהיה אפשר להפנות משאבים למימון מתקנים באזורים בעלי עדיפות גבוהה (אלתרמן, 1985).

ההשקעה במגזר העירוני קיבלה תנופה, אבל השיטות המסורתיות לאספקת הון ציבורי הדרוש לפיתוח עירוני היו בלתי מספיקות והשימוש בהיטלים חלופיים לא הצליח להדביק את הצרכים. שנות ה-60 ניכרות בארצות-הברית בקיצוץ שחל בתמיכה הממשלתית, בעלייה בשיעורי הריבית ובהתנגדות ציבורית מסיבית להעלאת שיעורי המס שאף הגיעה לידי מרד מסים. הפער בין הצרכים ובין יכולתו של המגזר הציבורי להשקיע בהספקתם הביאה לידי ירידה באיכות הפיתוח שביטויה היה מחסור בשירותי ציבור חיוניים. הרשויות המקומיות נאלצו להתמודד עם החלל שנוצר בעקבות צמצום התמיכה הפדרלית והקפאת שיעורי המס, והאלטרנטיבה שעמדה לפנייה הייתה להיעזר במגזר הפרטי למימון מתקנים, שהיו קודם לכן באחריותו של הממשל בכל מדינה (Frank & Downing, 1986). המדיניות שהתפתחה בעקבות משבר המימון הממשלתי היא שהכתיבה את רמת השימוש בנטל היזמים (Deakin, 1988).

מאחר שגבר משבר המסים, היה דרוש כלי שאין רואים בו מס מהבחינה המשפטית. כך נסללה הדרך לרעיון של היטלי השפעה (Impact fees). היטלים אלה נועדו לממן מתקנים ציבוריים שממוקמים מחוץ לתחום אזור הפיתוח החדש (Off-site), ונזקקו להם בשל השפעת הפיתוח על הסביבה (Alterman, 1988). בעצם, היטלים אלה הם במהותם מסים מכיוון שאין משלמים בהם לא בעבור שירות שניתן בתוך האתר ולא בעבור תפעול, תחזוקה, תיקון או החלפה של תשתיות ושירותים קיימים (Nicholas, 1988); אבל מאחר שהשילטון המקומי מטיל אותם בתמורה להיתרי בנייה, רואים בהם הוצאות הקשורות בפיתוח. המגזר הפרטי נאלץ לספוג את היטלי ההשפעה, שאם לא כן לא היה אפשר לספק את השירותים הציבוריים הדרושים, ובלעדיהם היה הפיתוח נעצר או מאט את קצבו (Deakin, 1988).

ראינו אפוא שהתפתחות הצורך להגדיל את ההכנסות העצמיות של השילטון המקומי נבעה מחוסר מתמיד במקורות מימון. אלטרמן מעלה תאוריה בדבר הגורמים שהביאו לחדשנות כה גדולה בכלי המימון שמפעיל השילטון המקומי בארצות-הברית כדי לענות על מחסור זה. מן המפורסמות הוא שהמערכת הפדרלית היא נעדרת סמכות מרכזית האחראית על ארגון השילטון המקומי, ולכן הסמכות הקונסטיטוציונית לכך היא בידי כל אחת מהמדינות. כך מתאפשרת חדשנות עצומה בכיווני החשיבה ובאימוץ כלים שמסייעים לשילטון המקומי להשיג את יעדיו (Alterman, 1988). עיקרי המדיניות החברתית בארצות-הברית שהושתתו על אידיאולוגיה ועל ערכים שלפיהם יש לספק לציבור שירותים ברמה גבוהה ובמגוון רב, השפיעו מאוד על ההכרה הגוברת והולכת בחשיבות השימוש בהיטלים בתור כלי המשלים את החסר (Netzer, 1988).

את התפתחות הכרה זו אפשר לבחון בשני מישורים:

1. המישור המנהלי - שבא לידי ביטוי במדיניות מוצהרת של נבחרים במדינות וברשויות המקומיות, בעיצוב של כלי חקיקה להפעלת הנוהג של נטל יזמים ובהתייחסותה של הפסיקה.
2. המישור המעשי - שבא לידי ביטוי בגידול במספר הרשויות המקומיות שהחלו לדרוש השתתפות יזמים בהוצאות פיתוח, ובהרחבת טווח התכליות שלשמן גובים כספים מהיזמים או מבעלי הקרקע.

על-פי אלטרמן (1988) וחוקרים אחרים, קשה להעריך את מספר המדינות בארצות הברית שמטילות נטלים על יזמים ואת הדפוסים הנפוצים. החוקרים מעידים שהבעיה העיקרית היא היעדר טרמינולוגיה סטנדרטית שמאפשרת בסיס למחקר אמפירי ולהשוואה. על אף הקושי, מחקרים אחדים שנערכו בארצות-הברית, מצביעים על גידול ניכר בהשתתפות יזמים בהוצאות

פיתוח. זאת אפשר ללמוד מחקיקה ספציפית שהתפתחה במקצת המדינות ובהרחבה הדרמטית שחלה בטווח השירותים שיזמים נדרשים לספק.

שיתוף הזימים בנטל המימון של הפיתוח העירוני בישראל הוא עדיין בגדר רעיון בהתהוות, ואינו מונע מכוח מדיניות לאומית מוצהרת שמכתיב משרד הפנים. אבל אפשר "להרגיש באוויר" רוח תזזית כשהרעיון בא לידי יישום. בשנת 1998 נטל הזימים עולה שוב ושוב על סדר היום הציבורי. בזמן האחרון יחדו כמה כנסים מקצועיים לנושא השתתפות הזימים בהוצאות פיתוח, ובעיריית תל-אביב, על-פי דרישת הזימים, אף הוקמה ועדה משותפת של מחלקת התיכנון ושל הזימים שאמורה לבחון את היקף המטלות הציבוריות שיזמים נדרשים להן בתמורה להיתרי בנייה. מאחר שעדיין לא נעשתה בארץ עבודה אמפירית שתבחן את היקף התופעה של נטל יזמים בישראל, ומכיוון שהפיקוח על הרשויות המקומיות רופף בשטח זה, אין נתונים אמיתיים על היקף הנוהג. הדעת נותנת שהסיבות שהולכנו אל הצורך בפתרונות מימון לא שגרתיים לצורכי פיתוח בעולם הרחב, תקפים גם בארצנו, וכי העיסוק האינטנסיבי באפשרויות של שיתוף המגזר הפרטי בהוצאות פיתוח יזכה לתשומת לב הולכת וגדלה.

בעד ונגד נטל יזמים

שיתוף המגזר הפרטי בהוצאות הפיתוח הוא נושא שנוי במחלוקת ולא רק בשאלה מהי מידת השיתוף הנדרשת מהזימים והבונים. בראש ובראשונה מתעוררת שאלת הלגיטימיות של העברת עומס מימון שירותי הציבור, יותר מן הקבוע על-פי חוק, אל כתפי הזימים.

בספר שערכה, כינסה אלטרמן עמדות המייצגות נקודות מבט שונות (של רשויות לעומת יזמים) ושל דיסציפלינות שונות (ניתוח כלכלי, פוליטי; תיכנוני, אתני-חברתי, ומשפטי) (Alterman, 1988c).

התומכים בנוהג טוענים בזכות הנטלים משום שברוב המקרים תוספת הבנייה נעשית באזור מאוכלס שהתשתיות שבו מספיקות כדי לשרת את המשתמשים הוותיקים בלבד. פיתוח חדש מביא עמו משתמשים חדשים ואת הצורך להרחיב את שירותי הציבור או להקים שירותים חדשים במטרה למנוע עומס יתר וקריסת המערכות הקיימות (Beatley, 1988). באמצעות נטלי יזמים אפשר גם למלא פערים שנוצרו בשל השינויים בצרכים חברתיים וגם להבטיח צמיחה מהירה ומידה ראויה של תשתיות איכותיות אף יותר מהמקובל ומהדרוש, בבחינת בונוס לתושבים. כמו כן אפשר להפחית מפגעים כמו רעש, תנועה והשפעות חיצוניות שליליות אחרות על-ידי דרישה מהיזם לספק פתרונות הולמים במועד סביר (Kaiser & Burby, 1988).

המתנגדים מחזיקים בדעה שהשילטון המקומי שאחראי לספק את שירותי הציבור, צריך לבצע את משימותיו בלי להעמיס עוד עלויות על המגזר הפרטי, שגם כך נושא בעומס כספי כבד. הללו גם טוענים שמתכננים נוהגים להקצות מתקנים בכמות וברמה גבוהה יותר מזו שהיזמים באזורי הצמיחה יכולים ומוכנים לשלם בעדם. מסקנתם היא שלא זו בלבד שהיזמים לא יצליחו לספק את הדרישה, אלא שעלות הפיתוח הנוספת שתידרש מהם תביא לידי עליית מחירי הדיור ולידי פגיעה בכלכלת המשק. נטל יזמים גבוה עלול גם להשפיע לרעה על פופולריות האזור המיועד לפיתוח או על קצב פיתוחו. תעשיינים ואנשי עסקים טוענים שמצב כזה יפגע בפיתוח תעשייתי ומסחרי, והדבר עשוי לפגוע באפשרויות התעסוקה וביכולת הקנייה (Nicholas, 1988).

אחרים התריעו שהדרכים הבלתי פורמליות להעמיס את נטל הפיתוח על יזמים הן פתח לשחיתות ולהיווצרות תחום אפור של תיכנון ושל פיקוח על שימושי קרקע, תחום שבו הכללים אינם ברורים והמסגרות אינן תחומות. לרשות השילטון המקומי עומד אמצעי לחץ רב עוצמה על יזמים בדמות התניות למתן היתרי בנייה. המסגרת הבלתי פורמלית אינה מוגדרת די הצורך, ולפיכך מאפשרת לרשויות להעמיד דרישות גבוהות ולעתים מוגזמות כלפי יזמים ובונים (Deakin, 1988). בקרב המגזר הפרטי יש הטוענים להרגשה שהנטלים מוטלים על פרויקטים לפי היקפם ולא לפי מידת השפעתם על

הסביבה, ולפיכך ייתכן שפרויקטים גדולים נושאים בנטל כבד יותר מאשר פרויקטים קטנים, אף-על-פי שהשפעתם על הסביבה זהה (Beatley, 1988).

בבריטניה נמתחה ביקורת חריפה על חוסר הבהירות שקיים לעתים בנוגע לקשר שבין רווחי תיכנון המועברים לציבור ובין הצרכים האמיתיים הנובעים מהפרויקט. הביקורת שהושמעו הזהירו מפני עירוב שיקולים זרים בבדיקת תוכניות ומפני משוא פנים ופגיעה בעקרונות של מינהל תקין (Ennis, 1991). היזמים מתריעים שהתוצאה של הקשר החיוני בין הפרויקט ובין רווחי התיכנון שעליהם להעביר לציבור, יכולה להיות שלא תמיד יתבססו המטלות על ראייה תכנונית מקיפה. עוד טיעון שמביאים היזמים הוא שאין קריטריונים אחידים שקובעים את המטלות הנדרשות, ועל כן אין גם עקביות בדרישות. בעיני היזמים, מצב זה תורם תרומה גדולה ולא רצויה לחוסר ודאות כלכלי בתחומם מאחר שאין באפשרותם לחזות אילו מטלות יידרשו מהם בפרויקט הבא, גם אם הוא דומה במהותו לפרויקט אחר שבוצע (Kayden, 1988).

האם נכונה הטענה שנטל היזמים מעלה את מחירי הדיור?

אחת השאלות שבלב סוגיית נטל היזמים קשורה בזהותו האמיתית של הנושא בנטל. האם מדובר ביזם שהוא חוליה ראשונה בשרשרת המשלמים בעבור הפיתוח, או שמא ברוכש הדירה שנושא בסופו של דבר בכל עלויות הפיתוח המגולמות במחיר דירתו?

ממחקרים בינלאומיים מעטים שנערכו בנושא, אנו לומדים שברשויות המקומיות הניחו תחילה שהנטלים ממומנים על חשבון הרווח שיש ליזם ממכירת יחידות הדיור. Nicholas (1988) טוען שהיזמים נושאים בהוצאות הפיתוח במידה שמושפעת מאוד ממצב שוק הדיור. בשוק חזק שבו הביקוש רב וההיצע קשיח, העלויות יוגלגלו אל רוכשי הדירות. הללו ישלמו מחיר גבוה בעבור דירה שנהנית ממגוון צרכי ציבור ברמה גבוהה. גם התושבים הוותיקים שבסביבה עשויים להינות משיפור בשירותי הציבור, אף שמהם לא נדרשה השתתפות בהוצאות. יתרה מכך, התושבים הוותיקים ייהנו גם מעליית ערך דירותיהם בגין השיפור בשירותי הציבור. לעומת זאת, בשוק חלש יאלצו היזמים לספוג את עלויות הפיתוח על חשבון רווחיהם ממכירת דירה, שכן רוכשי הדירות ייאותרו לשלם בעבורן סכום מוגבל, ולא יהיה אפשר לגלם בתוכו את ההיטלים.

Amborski (1989) מצטרף לדעתו של Nicholas ואף הוא סבור שהיזם משמש רק מממן ביניים וכי הוא שואף להעביר את כל הוצאות הפיתוח בגין ההיטלים לרוכשי הדירות. במאמר מאוחר יותר הציגו Skaburskis et al. (1992) עוד משתנים מלבד היטלי הפיתוח, שמשפיעים, לדעתם, על מחירי הקרקע ועל מחירי הדיור:

- המידע הזמין בנוגע לקרקע שבידי הצדדים המעורבים בעסקה.
- תנאי שוק הדיור ושוק המקרקעין.
- העניין שיש ליזמים או לבעלי הקרקע בפיתוחה.

גם בישראל עולות שאלות בדבר הקשר האמיתי בין גובה ההיטלים ובין מחירי שוק הדיור. לפי אחת הסברות, אם נכון הדבר שמחירי הדירות הם דינמיים ומושפעים גם מתנאי שוק הדיור וגם מתנאי שוק המקרקעין, אזי בשוק חזק שהביקוש בו גבוה, יש ליזם סיכוי טוב יותר להשיג מחיר גבוה בעבור הדירות, וכך לגלגל את ההוצאות שהיו לו בגין נטלי הפיתוח אל הרוכשים. במצב כזה אפשר שעמדתם של היזמים כלפי הנטלים לא תהיה כה שלילית, מכיוון ששווי השוק של הפרויקט, מן הסתם, ישקף שירות גם את רמת שירותי הציבור הניתנים בשכונה ובעיר בתמורה להשקעות שמשקיע היזם.

לעומת זאת בשוק חלש או בלתי יציב שבו הביקוש נמוך מההיצע, ייתכן שהיזם לא יוכל לגלם במחיר הדירה את העלויות שנשא בהן בתור מממן ביניים, ואזי עמדתו אשר לנטלי מימון תהיה חיובית פחות. אפשר לטעון גם מזווית אחרת שאם נכונה ההנחה שנטל יזמים כבד יותר אינו מעלה פרופורציונלית את מחירי הדירות, אזי היזמים יתנגדו להעמסת נטל הפיתוח עליהם מכיוון שאז כל הוצאה שנרשמת לחובתם, עלולה להפחית את הרווח הפוטנציאלי שלהם.

המחקר שעליו אנו מדווחות לא כלל בדיקה של אופן ההשפעה של הנטלים על מחירי הדירות. להערכתנו, אי אפשר להצביע על קשר הכרחי בין השניים ואי אפשר להניח תאורטית או להקיש מראש על קיומו של קשר כזה. מחירי הדירות הם עניין עובדתי המשתנה ממקרה למקרה, הם תלויים במשתנים רבים מאד שהשפעתם שונה לאור מצב שוק כזה או אחר, תנאי תכנון משתנים וכדומה. מן הראוי שהוויכוח הציבורי בישראל יהיה מרוסן יותר וחד-משמעי פחות. אלה הטוענים שהעלאת אגרות והיטלים תביא במישרין להעלאת מחירי הדיור, ראוי להם שיתעמקו בספרות ויבינו שהתמונה מורכבת הרבה יותר והמסקנה אינה חד-משמעית. לדעתנו, יש בהחלט מקום למחקר אשר יוכל, אולי, לשפוך אור על מקצת המשתנים המשפיעים על הקשר שבין נטלי פיתוח ובין מחירי הדיור בשוק הישראלי.

עם הפנים אל העתיד

על אף ההסתייגויות שהועלו אשר לנטלי יזמים, לפי מחקרים שנעשו בארצות הברית (Altshuler & Gomez-Ibanez, 1993:132-139), אפשר ורצוי לראות בנטל יזמים אמצעי חיובי להבטיח תשתיות וצורכי ציבור נדרשים, בלי להפריע לפיתוח. לשיתוף המגזר הפרטי במימון הפיתוח יש כמה יתרונות שהבולט שבהם הוא היכולת של רשויות התיכנון לשתף פעולה עם היזמים והבונים לקידום תוכניות פיתוח שאין באפשרותן ליזום ולבצע בעצמן, ולהבטיח סטנדרט פיתוח גבוה שלא היה אפשר לעמוד בו, אילו מומן הפיתוח כולו ממקורות ציבוריים. יתרונות אחרים לנטל יזמים הם ביטחון ויציבות כלכלית גדולים יותר ליזם וקיצור הליכים בזכות "הרצון הטוב" של המוסדות המאשרים. ואכן, הנוהג של הגדלת חלקם של היזמים והבונים במימון צורכי הולך ומתרחב וטרם נאמרה בו המילה האחרונה. בישראל ההכרה באפשרות של שיתוף המגזר הפרטי במימון חודרת לאט למדי, אבל כפי שנראה בפרק הבא, התהליכים אינם שוקטים על שמריהם, ויש בתחום זה חידושים לא

פרק 3: התפתחות ההכרה בחשיבות השימוש בנטלי יזמים בישראל

בפרק זה נסקור את התפתחות ההכרה בחשיבות השימוש בנטל יזמים בישראל ואת הסוגים השונים של נטלי יזמים, כפי שהציגה אותם אלטרמן (1990). מאחר שבישראל אין נתונים מקיפים על השימוש בנטל יזמים, וטרם נעשה המחקר האמפירי בשטח זה, יש להרכיב את התמונה כפסיפס מהרבה פרטים קטנים.

כלי מימון להקמה ולתחזוק שירותי הציבור

בישראל, בהשוואה לארצות אחרות, מרבית הקרקע היא ציבורית. 93% מהקרקעות הן קרקעות לאום והיתר קרקעות פרטיות. לקרקע נודעה בעבר חשיבות בעיקר בתור נכס לאומי, והמדיניות הייתה אפוא לפזר את האוכלוסייה כדי להבטיח שליטה על קרקעות הלאום, מדיניות שביטויה היה מעורבות ציבורית נרחבת שהכול הכירו בחשיבותה למען המטרות של אותם ימים. ואולם השאיפה

לפיזור האוכלוסין אינה יכולה עוד להיות המטרה העיקרית של המדיניות הקרקעית של ימינו ובעקבות זאת גם ההצדקה למעורבות הציבורית שינתה את פניה. הפיתוח הבלתי ממוקד הביא לידי פרישה נרחבת של שימושי הקרקע והתוצאה הייתה שרזרבות הקרקע אזלו במהירות, בעיקר במרכז הארץ, וערכי הקרקע עלו עלייה ניכרת (מזור, "ישראל 2020", שלב א' 1993). מאחר שהשימוש שנעשה בקרקע משפיע, בין היתר, על ערכי הקרקע, יש הצדקה להתערבות השילטון בקניין הפרט ולשיתוף היזמים בהוצאות הפיתוח בתור תנאי מוקדם בטרם ירוויחו מהקרקע (Alterman, 1982).

מקצת משימות הפיתוח שבתחום אחריות השילטון המקומי ממומנות באמצעות מענקים ממשלתיים ממשרדים ייעודיים. מידת השתתפותו של השילטון המרכזי משתנה לפי סוג הפרויקט ולפי יכולתה הפיננסית של הרשות המקומית ומצבה הכלכלי-חברתי. שיקול הדעת בנוגע לעיתוי העברת הכספים וייעודם, שמור לשילטון המרכזי. בעשור האחרון החל השילטון המרכזי להעניק עצמאות רבה יותר לפעולות פיתוח מקומי שמבצעות הרשויות המקומיות. אבל הגידול באוטונומיה של השילטון המקומי בישראל לא ביטלה את תלותן של הרשויות המקומיות בשילטון המרכזי. עדיין רבות מהפעולות שמוסמכות הרשויות המקומיות לבצע, טעונות אישור של שר הפנים או של מי שהסמיך מטעמו (בדרך כלל מנכ"ל משרד הפנים או הממונה על המחוז) וגם מערכת התקציב וניהול הכספים טעונה אישורים למכביר, גם כשמדובר באחדות מהפעולות השוטפות. הגדלת מקורות המימון של הרשויות המקומיות מתאפשרת הודות לעוד גופים ציבוריים שמשתתפים במימון צורכי ציבור וביניהם מפעל הפיס, הסוכנות היהודית, ההסתדרות, קופות החולים וגופים אחרים.

עד אמצע שנות ה-80, היה חלקו של השילטון המרכזי במימון צורכי הציבור גדול למדי והקיף את מרבית מבני הציבור שהיו דרושים. לפיכך הוגבל שיתוף היזמים והבוניס לשימוש מתון באמצעים הפורמליים שנקבעו בחוק התיכנון והבנייה, בעיקר לשם השגת קרקעות לצורכי ציבור, ובחקיקת משנה (חוקי עזר) לשם מימון הקמתן של תשתיות פיזיות. בעשור האחרון חל צמצום ניכר בתמיכת השילטון המרכזי, ועל הרשויות המקומיות היה לסמוך יותר ויותר על הכנסות עצמיות ופחות על כספים שהועברו מדרגי שילטון גבוהים יותר. הצמצום במשאבים הלאומיים חל דווקא בתקופה שבה הואצו מאוד תהליכי הפיתוח הודות לגלי העלייה הגדולים. יתר על כן, הובחנה מגמה כללית של עלייה ברמת החיים ובצפיפות האוכלוסייה. עקב כך גדלו מאוד הצרכים בתשתיות עירוניות ובשאר שירותי הציבור. מאחר שכדי להקים תשתיות ולספק צורכי ציבור ברמה גבוהה, במידה הראויה ובמועד, יש צורך במשאבים כספיים ניכרים, הרי נפער פער גדול בין הצרכים הללו ובין יכולתו של המגזר הציבורי להשקיע במימון אספקתם. פער זה הולך וגדל עם הזמן. התקציבים הציבוריים שצומצמו עד מאוד, לא זו בלבד שלא די בהם כדי לתת מענה לפיתוח העכשווי, אלא שהם גם אינם מצליחים לגשר על פני פערים שנוצרו בעבר (בן-אליא, 1992: 5-20).

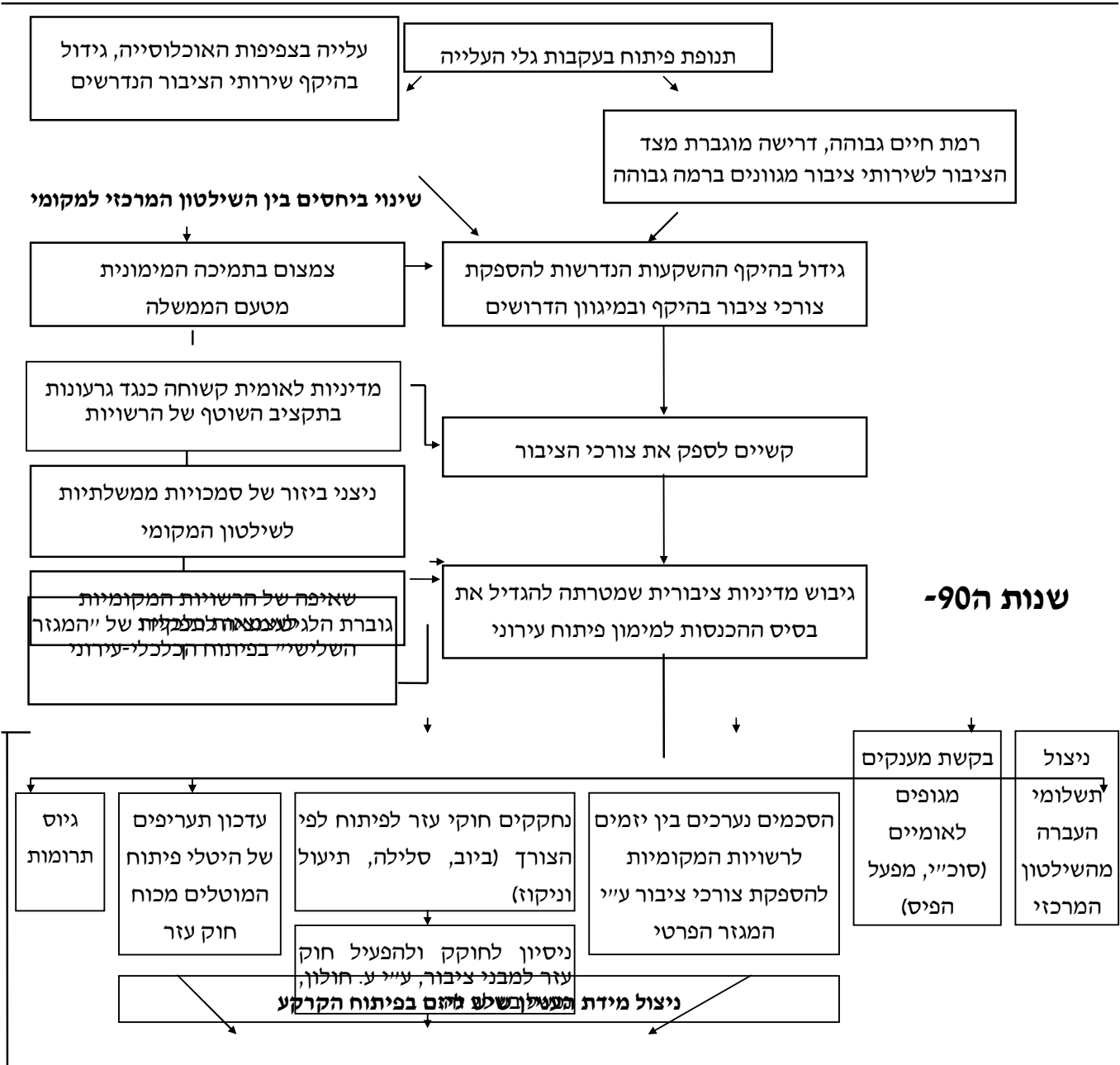
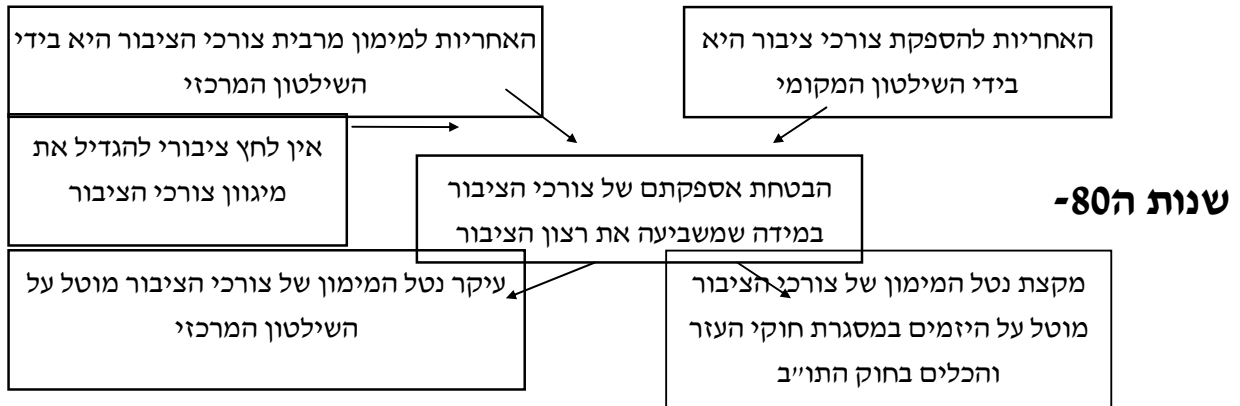
הרשויות המקומיות נדרשו לפתרונות יצירתיים כדי להגדיל את נתח ההכנסות העצמיות ולהפחית את תלותן בתשלומי העברה מדרגי שילטון גבוהים יותר (רזין, 1991: 3-25). מקצת הרשויות המקומיות בישראל הצליחו לפתח דפוסי פעילות חדשים ברמה המקומית. פלזנשטיין (1994: 4-9) תולה את הצלחתן בתמורות שחלו ביחסי השילטון המרכזי והמקומי, וביניהן הופעת ניצנים של ביזור סמכויות השילטון המרכזי לשילטון המקומי, וחידרת ההכרה שאסטרטגיה לפיתוח כלכלי-עירוני אינה סותרת יעדים כלכליים כלל-לאומיים. בד בבד עם התפכחות זו, גברה הלגיטימציה לתפקידו של "המגזר השלישי" - מגזר הגורמים הכלכליים הפרטיים - בפיתוח הכלכלי העירוני שבפעילותו רואים פעילות משלימה או משותפת לזו של השילטון המקומי. פעילות "המגזר השלישי" חדרה לתחומים שנפגעו בהם חללים בשל צמצום פעילותו של השילטון המרכזי או לתחומים שדרשו דפוסי פעולה חדשים. עוד גורם שהשפיע על יכולתו הכלכלית של השילטון המקומי היה השינויים שחלו בהיקף המסים העירוניים שהותר לרשויות לגבות. השילטון המרכזי אישר לרשויות המקומיות להגדיל גידול ניכר את שיעורם של המסים העירוניים, ובכך להגדיל את חלקן של ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות, הן האבסולוטי והן היחסי, לעומת שאר מקורות המימון (סקר אגרות והיטלים, משרד הפנים, 1992). הרשויות נדרשו להעניק לאגרות ולהיטלים משקל גדול למדי במימון פעולותיהן. ואכן, רשויות שלא דאגו לחוקק את כל חוקי העזר המסורתיים לביצוע תשתיות ולא

התאימו בזמן את תעריפי ההיטלים לעלויות הראליות של הקמת התשתית, מצאו את עצמן בחסרון כיס, בלא שתמיכה ממשלתית תשלים את פערי המימון.

נוסף על השימוש המוגבר שהחלו רבות מהרשויות המקומיות לעשות בכלים הפורמליים שבידיהן, החלו מקצת הרשויות לאמץ דפוסים שונים של דרישות להשתתפות המגזר הפרטי בהוצאות פיתוח שלא עוגנו בחוקים קיימים. הרשויות המקומיות התבססו על הסמכות החוקית שהוענקה להן בחקיקת משנה, לגבות את הוצאות הפיתוח מהיזמים ומבעלי הרכוש באמצעות היטלי פיתוח מכוח חוקי עזר. מאחר שלשון החוק אינה נוקטת פירוט למושג "פיתוח", לכאורה נדרש מהרשויות רק להרחיב את בסיס ההגדרה המקובל גם אל תחום מבני הציבור, השטחים הציבוריים הפתוחים, תשתיות-העל וכדומה. כך התפתח עוד אפיק מימוני שאין לו הסמכה בחוק, והוא מבוסס על הסכמה וולונטרית של היזמים והבונים לספק תועלות ציבוריות בתמורה להטבות הקשורות בשימושי קרקע, בהיקף הבנייה או בקיצור הליכים (אלתרמן, 1990). אפיק זה התאפשר רק בפרויקטים שהם בעלי ערך כלכלי גבוה הן לרשויות התיכנון והן ליזמים. למשל, כשיזם מבקש להקים שכונת מגורים או פרויקט גדול אחר שבכוונתו לשווק לציבור, עליו להבטיח שהתשתית המוניציפלית הדרושה לפרויקט תסופק בד בבד עם התקדמות עבודות הבנייה, שאם לא כן הוא יתקשה לשווק את הפרויקט לרוכשים. עם זאת, גם הרשות המקומית שחפצה בפיתוח היישוב והאחראית לספק את התשתית המוניציפלית על-פי דין, מעוניינת שתהיה הקבלה בין הבנייה עצמה ובין מערכות התשתית העירוניות שיש לספק לפני האכלוס. על רקע זה ברורה השאיפה ההדדית של היזם ושל הרשות המקומית להבטיח את ביצוע עבודות התשתית בד בבד עם התקדמות הבנייה (חווי"ד של עו"ד נתן מאיר מתוך המדריך להקמה ולהפעלה של חברות עירוניות, 1992: 44-51).

איור מספר 1 יסייע להבין את התפתחות הצורך בנטלי יזמים ואת תהליך אימוצם בשילטון המקומי. בהמשך נציג את התמורות שחלו במדיניות הממשלה בעניין מימון צורכי ציבור ונסקור את כלי המימון שפיתחו הרשויות המקומיות, כדי להגדיל את בסיס ההכנסות העצמיות שלהן.

איור 1: התפתחות הצורך בשיתוף המגזר הפרטי בהוצאות פיתוח



השתתפות משרדי ממשלה במימון צורכי ציבור

השתתפות משרדי הממשלה במימון צורכי ציבור אינה מעוגנת ישירות בחקיקה, אך גם אין רואים בה אחד האמצעים הבלתי-פורמליים שמפעילות הרשויות המקומיות, משום שמדובר במסורת ארוכת שנים שמעוגנת בהחלטות ממשלה ובמדיניות משרדי ממשלה שונים. המימון הממשלתי לצורכי ציבור הוא ממקורות המימון החשובים שבידי הרשויות המקומיות. כפי שצינו, שיעור השתתפותם של משרדי הממשלה במימון צורכי הציבור עבר תהפוכות עם השנים. לאחר כשני עשורים של צמצום ניכר בהשתתפות משרדי הממשלה במימון צורכי ציבור, אנו עדים, בראשית שנות ה-90, לעלייה מחודשת בתקציבים ממשלתיים שמוקצים למימון מבני ציבור. את הסיבה לכך אפשר לתלות במדיניותה של הממשלה המבקשת למנוע מצב, שלפיו יוטל עומס המימון של צורכי ציבור על

^{הקרקע} בדצמבר 1996 פרסם מרכז השילטון המקומי מדריך מקורות מימון לרשויות המקומיות (האוגדן המלא). מטרת המדריך הייתה לאפשר לעוסקים בניהול מוניציפלי לקבל מידע על מקורות המימון שעומדים לרשותם במשרדי הממשלה ועל אופן ניצולם. מתברר שמשרדי הממשלה ועוד גופים ציבוריים משתתפים במימון קשת ענפה ומגוונת של שירותים עירוניים שמפעילות הרשויות המקומיות, באמצעות מקורות כספיים שונים: תקציבים שוטפים, השתתפויות מותנות, תקציבי פיתוח, הקצבות ומענקים. ככל הידוע לנו, זהו ניסיון ראשון לפרסם ברבים אמות מידה לזמינות המשאבים ("מי ומה מתקציבים") ואופן תקצובם ("איך"). המדריך סוקר רבים ממשרדי הממשלה (עדיין לא את כולם) ומביא בכל אחד מהם את מגוון הנושאים שהמשרד משתתף במימונם.

לעתים נוהגים משרדי הממשלה לקבוע תנאים שלפיהם מועברים התקציבים לרשות המקומית. כשמדובר במענק מותנה, הרי שבתמורה למענק הממשלתי מתחייבת הרשות המקומית להשקיע מתקציבה או לבצע עבודות פיתוח הקשורות לתכלית שלשמה הוענק הכסף. בלא מימון משלים מטעם הרשות המקומית, לא יועבר התקציב הממשלתי. לעומת זאת, אם המענק אינו מותנה, הרשות המקומית זוקפת אותו לזכות תקציבה, בלי שהיא נדרשת להקצות כספים כלשהם מתקציבה (ריאיון עם גזבר עיריית רעננה, אוגוסט 1996).

תלונה טיפוסית שמשמיעות הרשויות המקומיות בנוגע להעברות כספים ממשרדי הממשלה השונים היא שפעמים רבות הכסף מבושש לבוא או מגיע, אבל לא כולו. יש מי שטוענים במרכז השילטון המקומי, שאי הוודאות אשר למועד ההגעה של הכספים ולהיקפם של אלה, הם בין הגורמים המביאים את הרשות המקומית לידי גירעון בתקציב.

מדיניות הממשלה בעניין מימון מבני ציבור - דוח ועדת ברודט

למוסדות הציבור חלק חשוב וחיוני בחיי הקהילה, ולפיכך הקמתם בשכונות מגורים משפיעה על איכות החיים הבסיסית. כלל ידוע הוא שכל רשות מקומית מעוניינת לספק לתושביה רמה גבוהה ככל האפשר של מוסדות ציבור וגנים ציבוריים, ובכך לתרום לעלייה באיכות החיים שתשמש אבן שואבת לאוכלוסייה "איכותית" ולציבור בוחרים מרוצה. אלא שהמכשול העיקרי שמגביל את יכולתן של הרשויות להגשים את יעדיהן, הוא העלות הגבוהה של מוסדות הציבור והיעדרם של מקורות מימון מספקים. לעתים התוצאה היא ששכונות מגורים חדשות מוקמות בלי שהוקמו בהן מוסדות הציבור בד בבד עם התקדמות הבנייה. כדי לדלג מעל משוכה זו, החלו רשויות מקומיות רבות להשיג את המימון הדרוש באמצעות העמסת עלות הקמת מוסדות הציבור על עלויות הפיתוח וגבייתן מהרוכשים. נוהג זה סותר את מדיניות הממשלה, שכן הוא מוסיף לעלויות הקבלן, שאחדות מהן אם לא כולן, מגולמות אחר כך במחיר הדירה. כשהמקרקעין הם ציבוריים, נוהג זה עלול להפחית את הכנסות אוצר המדינה מהקרקע בשיעור לא ידוע (מתוך דוח הוועדה בנושא הקמת מוסדות ציבור בעבור בנייה חדשה, להלן "דוח ברודט", עמ' 6).

כדי למצוא מענה לבעיה קשה זו, החליטה הממשלה ב-19.5.94 להקים ועדת מנכ"לים שתבחן את נושא מוסדות הציבור בבנייה החדשה. עם חברי הוועדה נמנו מנכ"ל משרד האוצר דאז, מר דוד ברודט, מנכ"ל משרד הפנים, מנכ"ל משרד החינוך והתרבות ומנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (או מי שמינו תחתיהם), להלן ועדת ברודט. הוועדה דנה במימון הקמתם של מוסדות ציבור ומסקנותיה העיקריות היו כי אין מקום להטיל את עלות הקמת מוסדות הציבור והגנים הציבוריים על עלויות הבנייה והפיתוח. המלצות הדוח מציעות שבבנייה החדשה ייבנו מרבית המוסדות ההכרחיים לפי רמת אחידות מרבית שתיקבע מראש וימומנו מתקציב המדינה, ואילו מוסדות שמקומם נמוך יותר בסדר העדיפויות ימומנו מכספי הרשויות המקומיות ו/או מכספי תרומות וארגונים (שם, עמ' 2) קים להמלצותיה של ועדת המנכ"לים מבוססים על עמדתה שלועומס מימון הולך וגדל תהיה השפעה שלילית על מחירי הדירות, על כדאיות הבנייה על קרקע פרטית ועל הכנסות המדינה מהקרקע. כמו כן ייפגע השיוויון בין רשויות מקומיות שבאזורי ביקוש גבוה ובין אלה שבאזורי ביקוש נמוך יותר, שבהם אי אפשר להעמיס על מחיר הקרקע את עלויות הקמת צרכי הציבור, כלומר שתיווצר אפליה (שם, עמ' 5-7).

הפתרון המוצע בדוח ברודט הוא תקצוב ממשלתי של כמה מוסדות ציבור לפי מפתח זכאות שקבעה הוועדה. המימון לאותם מוסדות ציבור אינו מלא משום שלרשויות המקומיות אמורים להיות עוד מקורות מימון, ביניהם היטל השבחה, תרומות, מימון של גורמים פרטיים והשתתפויות של משרדי הממשלה הייעודיים. עם מוסדות הציבור שתקצב הממשלה, לפי המלצות הדוח, נמנים מוסדות חינוך חובה, מעונות יום, תחנות לבריאות המשפחה, מוסדות דת, מתנסים ואולמות ספורט. מוסדות ציבור ברמה משנית יישארו באחריותה של הרשות המקומית ויוקמו לפי זמינות משאביה העצמיים.

הממשלה אימצה את המלצותיה של הוועדה והן הופצו לכל הרשויות המקומיות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מתאריך 5.4.95. מסקנות ועדת ברודט שימשו, בין השאר, בסיס לתקצוב מוסדות ציבור בתקציב המדינה לשנת 1995. לקראת סוף 1996 - השנה הראשונה שבה יושמו המלצות דוח ברודט - העידו תגובות השילטון המקומי על אי שביעות רצון מיישומן. הטענה הרווחת היא שמפתח ההקצאות של דוח ברודט קובע סטנדרטים נמוכים מאוד לאותם מוסדות ציבור שהוא מממן, וכי הכספים המתקבלים מן הממשלה הם נמוכים מדי ומגיעים במועדים לא ראליים (ריאיון עם יו"ר ועדת הכספים של מרכז השילטון המקומי, אוגוסט 1996).

גם במשרדי הממשלה נותנים את הדעת לבעיות שעולות מהמלצות הדוח, ושטרם מצאו את פתרונן. מנהלת אגף הפרוגרמות במשרד השיכון סקרה לפנינו כמה מהן (הריאיון התקיים בנובמבר 1996):
 תקצוב מוסדות הציבור נעשה על-פי תקני התחלות בנייה שקבעה הוועדה. כל עוד לא הגיעה השכונה למספר סף של התחלות בנייה, היא אינה זוכה לתקצוב. כלומר בשכונות שהקמתן נפרשת על פני כמה שנים, קרוב לוודאי שיעברו שנים אחדות עד שייבנה בשכונה מספר יחידות הדור העומד בתקן התקצוב של הממשלה. בינתיים יחסרו בשכונה מוסדות ציבור, וחסרונם ישפיע לרעה על איכות חיי הקהילה.

הנתונים המתקבלים מהרשויות המקומיות בדבר התחלות בנייה בבנייה פרטית, אינם תואמים בדרך כלל את הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), ועל כן קשה לדעת מה הם הנתונים הנכונים שעליהם יש להתבסס ולפיהם יש לנתב את העברות הכספים.

דוח ברודט מציג עלות תחשיבית של מוסדות הציבור שאותם הוא מתקצב. המציאות מלמדת שלעיתים קרובות העלות התחשיבית רחוקה מהעלות בפועל, ומשום כך נמסרים לרשויות המקומיות תקציבים שמראש לא די בהם כדי להקים את מוסדות הציבור. אחת מתוצאות התקצוב החסר היא גירעון בתקציבה של הרשות המקומית.

דוח הוועדה קובע סטנדרטים למוסדות הציבור, ואילו הדרישה של הרשויות המקומיות היא לסטנדרטים גבוהים הרבה יותר. שוני זה בגישות הוא הרקע למחלוקת מתמשכת בין הרשויות המקומיות ובין משרדי הממשלה ובראשם משרד האוצר.

על-פי החלטת הממשלה מיום 29.11.96 (החלטה מספר 805), הוקמה בשלהי שנת 1996 ועדה משותפת של נציגי משרד השיכון, משרד החינוך והתרבות, משרד העבודה והרווחה ומשרד האוצר כדי לגבש הצעות שמטרתן להגמיש את הקריטריונים התקצוביים, שנקבעו בדוח ברודט. בסיום עבודתה, כך קיוו במשרדי הממשלה, יינתן מענה, ולו חלקי, לטענותיהן הצודקות של הרשויות המקומיות (ריאיון עם מנהלת אגף הפרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון, נובמבר 1996).

באגף התקציבים במשרד האוצר טוענים שהמלצות דוח ברודט נועדו לספק רמה אחידה ובסיסית של תקציבים לרשויות המקומיות שיאפשרו להן לספק מוסדות ציבור בסטנדרט מניח את הדעת. הרי החוק נותן בידי הרשות המקומית סמכות לספק לתושבים שירותי ציבור אך הוא אינו מחייב אותה לעמוד ברמת שירותי ציבור קבועה מראש. לפיכך, טוענים במשרד האוצר, על הרשויות המקומיות להתאים את שאיפותיהן ואת מטרותיהן בסוגיית אספקת שירותי ציבור ליכולתן הכלכלית. רשויות שמבקשות לספק לתושביהן רמת תקן גבוהה, צריכות להבטיח שיהיו בידיהן מקורות המימון לכך, בלי שהעול המימוני ייפול על כתפי כל תושבי המדינה, משלמי המסים (ריאיון עם סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, נובמבר 1996).

לעניין זה יש להזכיר הצעת חוק שהובאה לדיון לפני ועדת השרים לענייני חקיקה. הוועדה התבקשה לדון בהצעתו של ח"כ אברהם רביץ³ לחייב גופים פרטיים וציבוריים או ממשלתיים העוסקים בתיכנון ובביצוע פרויקטים של בנייה למגורים, לבנות על חשבונם בתי כנסת ומקוואות טהרה. בהחלטה שקיבלה ועדת השרים נקבע שהוועדה מתנגדת להצעת החוק מכיוון שהיא נוגדת את מדיניות הממשלה בנושא, מדיניות שמסתמכת על המלצות דוח ברודט, שלפיהן אין להטיל מימון מבני ציבור בדרכים עקיפות.

בפברואר 1998 התקבלה פסיקת בג"צ שהעמיקה את המחלוקת בין הרשויות המקומיות ובין משרד האוצר. בפרשת התאחדות הקבלנים והבונים בישראל נגד מרדכי ששון⁴, (פרשה זו תידון בהרחבה בפרק 5) חוזקה מדיניות משרד האוצר הבאה לידי ביטוי בדוח ברודט, שכן בג"צ הניח שיישומן של דוח ברודט מתבצע בפועל וכי היישום הוא שיווינוי ושיטתי בכל הרשויות המקומיות. על סמך הנחה זו, ראתה לנכון השופטת דורנר לפסול את חוק העזר למבני ציבור שחוקקה עיריית חולון בנימוק שאין להטיל על בעלי הנכסים את עומס המימון של שירותי ציבור בדרך של היטל פיתוח מכוח חוק עזר.

מבירור שערכנו ביולי 1998, עלה שלפחות עד מועד זה טרם נקבעו קריטריונים גמישים ומתאימים לתקצוב מוסדות ציבור וכי יישום המלצות הדוח ברשויות המקומיות אינו מלא ואינו שיטתי ושווה לכל נפש. בהיעדר דוח או נתונים רשמיים של משרד הפנים או של משרד האוצר בדבר קבלת תקציבים לפי המלצות הדוח, התרשמותנו היא שיש רשויות שמקבלות תקציבים, ויש רשויות שאינן מתוקצבות, והדבר תלוי בכושרו של ראש העיר להשיג התחייבויות למימון ממשרד האוצר או בשיקולים אחרים.

מסקנתנו היא שקביעת בג"צ נגד חוק עזר למבני ציבור פוגעת פגיעה ניכרת ברשויות המקומיות, שכן יישום דוח ברודט, כפי שלמדנו, אינו אחיד ושיטתי, ואילו פתרון חלופי למימון צורכי הציבור ולגיוס המשאבים החסרים להן, טרם נמצא.

³ הצעתו של ח"כ אברהם רביץ מספר בתת ע"א, הובאה לפני ועדת השרים לענייני חקיקה ב-15.5.95 ונדחתה.

⁴ בג"צ 6249/96 התאחדות הקבלנים והבונים בישראל ואח' נ' מר מרדכי ששון, ראש עיריית חולון ואח' (טרם פורסם).

מסלולי פיתוח שונים והקשר שלהם לנטלי יזמים

הרשות המקומית מוסמכת, כאמור, לדאוג להספקתם של שירותי הציבור, ואולם האחריות ל**מימון צורכי הפיתוח**, כפי שהראינו, אינה נחלתה הבלעדית. לזהותם של בעלי הזכויות במקרקעין בעת ביצוע הפיתוח יש השפעה על חלוקת נטל המימון בין הגורמים השונים המעורבים בפיתוח. נסקור עתה את המסלולים הנפוצים לפיתוח וננסה לבחון על מי מוטלת האחריות העיקרית למימון צורכי הציבור בכל אחד מהמקרים:

1. פיתוח בשטחים גדולים שבניהול מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י).

ממ"י המופקד על ניהול קרקעות המדינה עוסק בעת האחרונה גם בתכנון, בפיתוח ובשיווק. הליך התיכנון כולל הכנת תוכנית לשינוי ייעוד (במקרה הצורך) בשיתוף עם הרשות המקומית שבתחומה פועלים. הרשות מוסמכת להתנות שהיתרי הבנייה יוצאו, אם תובטח אספקת שירותי הציבור שהיא מעוניינת בהם. במקרה כזה ייערך משא ומתן בין הרשות ובין המינהל אשר להיקף הפיתוח שהמינהל יהיה חייב להבטיח בטרם ישווק את הקרקעות.

החל מאמצע שנות ה-90 פועל המינהל באמצעות שמונה חברות מפתחות (ערים, מבני תעשייה, ח.פ.ת. ואחרות) שפועלות כל אחת באזור אחר בארץ. אותן חברות מבצעות את פיתוח התשתיות הפיזיות (ביוב, תיעול, ניקוז וכדומה) לפי תוכניות שמכינה הרשות המקומית. סטנדרט הפיתוח שבתוכניות אלה משפיע על רמת ההוצאות הצפויות, שלפיהן נערך אומדן עלויות פיתוח לכל יחידת דיור. כשמפרסם המינהל מכרז לשיווק הקרקע, מרכיב הפיתוח נשאר קבוע, ועלות הקרקע היא שמשתנה לפי נכונות משתתפי המכרז לשלם בעבורה. כל זוכה במכרז נדרש לחתום על הסכם עם החברה המפתחת ולשלם לה את הוצאות הפיתוח, כפי שנקבעו במכרז. בתמורה מוותרת הרשות המקומית על זכותה לגבות כשני שלישים מהאגרות ומהיטלי הפיתוח מכוח חוקי עזר כדי למנוע כפל מימון. היא גובה את השליש הנותר והוא אמור לשמש להקמת מתקני תשתית ראשיים שאין המינהל נושא באחריות להקמתם.

באמצעות הטלת האחריות לביצוע התשתיות על החברות המנהלות, מבטיחים שהפיתוח יבוצע בד בבד עם התקדמות הבנייה. באמצעות שיטה זו מושגים כמה יתרונות:

(א) הרשות המקומית יכולה לעמוד בהתחייבויותיה לספק את התשתית העירונית הנחוצה, בלי להעמיס על הקופה הציבורית, שכן עלויות הפיתוח נגבות מרוכשי הדירות.

(ב) המינהל משווק מגרשים מפותחים בסטנדרט גבוה שממנו נהנים גם הצרכנים וגם הרשות המקומית, שבעתיד תקבל לידיה את האחריות להחזקת מערכות התשתית הללו.

אבל החיסרון הוא שעלות הפיתוח למשתכן העתידי אינה דווקא הזולה ביותר, מכיוון שהחברות המפתחות פועלות כגוף עסקי בעל מטרות רווח מובהקות. במקרים שלרשות המקומית יש די מקורות מימון וכן חברה עירונית פעילה ובעלת יכולת, עשויה הרשות להעדיף למסור את עבודות הפיתוח לחברה הכלכלית שלה. וכך אם לאחר הקיזוז בין האגרות והיטלי הפיתוח שנגבו ובין הוצאות ביצוע הפיתוח, נשארו עודפי כספים, הרי הרשות המקומית היא שתיהנה מהם ולא החברות המנהלות של המינהל.

2. פיתוח במקרקעי מינהל נקודתיים.

הכוונה היא להרחבת בנייה או מילוי מגרשים שבניהול המינהל, במקום שכבר הוחל בפיתוחו. במקרה כזה התשתיות הפיזיות ל"ראש השטח" כבר קיימות ונדרשות תשתיות נקודתיות שהמימון בעבורן מקורו מאגרות ומהיטלי פיתוח שהרשויות גובות מהחוכרים. לעתים נוהג המינהל לחתום על הסכם פיתוח עם יזמים שהוקצתה להם קרקע בבעלות המדינה. תוכן ההסכם הוא התחייבות מצד היזם להתחיל בבנייה על הקרקע, לרבות הקמת התשתית הפיזית, ולסיימה

בתאריכים הקבועים בהסכם הפיתוח. כנגד ביצוע התשתיות, פטור היזם מתשלום היטלים ואגרות פיתוח מכוח חוקי העזר.

3. יוזמת פיתוח של גוף ממלכתי.

משרד השיכון נוהג מזמן לזמן ליזום פרויקטים של פיתוח מגורים, פיתוח עירוני כללי, או פיתוח מתקנים ספציפיים דוגמת תחנות דלק, כבישים, מוסדות חינוך ומוסדות תרבות ודת. במקומות שלמדינה יש עניין בפיתוחם, מבקש משרד השיכון ממינהל מקרקעי ישראל היתר לתיכנון ולפיתוח, ואזי משרד השיכון נושא בכל עלויות הקמת התשתית הפיזית. עבודות הפיתוח נעשות בשיטת משק כספים סגור ותקציבי הפיתוח מוקצים לפי קצב התקדמות הבנייה. היתרון בשיטה הזאת הוא שמשרד השיכון יכול להפנות תקציבים לפיתוח מתחמים גדולים ובכך להבטיח מלאי קרקעות זמין לבנייה. בעת שיווק הפרויקט, גובה משרד השיכון מהרוכשים את ההחזר המלא של הוצאות הפיתוח, מלבד באזורי עדיפות לאומית שבהם נוהג משרד השיכון לסבסד 50% מעלויות הפיתוח.

לעת עתה לא נוהג משרד השיכון להפעיל חברות מנהלות לביצוע הפיתוח, אלא נוהג להתקשר עם קבלנים על-פי מכרז. בראשית 1997 נתקבלה הצעה לערוך התקשרות ניסיונית של משרד השיכון עם כמה חברות מנהלות לפי שיטה הדומה לזו שנוקט מינהל מקרקעי ישראל.

למשרד השיכון יש הסכמים עם הרשויות המקומיות שלפיהם לא ישלם משרד השיכון אגרות והיטלי פיתוח מכוח חוקי העזר, אלא יוציא בעצמו מכרזים לקבלנים שיבצעו את הפיתוח בעבורו. בפועל, גם הקבלנים הבונים בעבור משרד השיכון פטורים מתשלום של האגרות וההיטלים והם פועלים לפי תעריפון קבוע של משרד השיכון שקובע את ההחזרים של חיובי הפיתוח שלהם זכאים קבלנים המבצעים את העבודות, לפי פרוגרמות שקבע אגף הפרוגרמות במשרד השיכון (ריאיון עם ראש אגף הפרוגרמות במשרד השיכון, נובמבר 1996). בתעריפון מפורטות כל עבודות פיתוח התשתית באתר עד לגבולות המגרשים המיועדים לבנייה לרבות:

(1) ביצוע מושלם של כבישים, מדרכות, ניקוז, קירות תומכים ומערכת תאורה בכבישים.

(2) מים - לרבות מערכת אספקת המים כמוגדר בחוקי העזר של הרשויות המקומיות.

(3) ביוב - מערכת הביוב, למעט חיוב בעבור הקמת מכון טיהור.

(4) שטחי ציבור - שבילים ציבוריים, פסי ירק וגנינות ששטחן אינו עולה על 4 דונם, לרבות פיתוח מושלם ותאורה.

(5) העמסות - הוצאות משרד ישירות ועקיפות לצורך ניהול ותיכנון מערכת הפיתוח הכללי.

התעריפון הנזכר לעיל של אגף הפרוגרמות במשרד השיכון אמור לשקף אל-נכון את העלות הראלית של עבודות הפיתוח שמבצעים הקבלנים (התאחדות הקבלנים והבונים בישראל, 1995). לעתים אין התאמה בין מפתח החיוב ובין העלות בפועל, ומשרד השיכון נדרש לסבסד את הפיתוח. התוצאה היא שמוטל עומס על הקופה הציבורית, או לחלופין חלה ירידה בלתי מתוכננת בסטנדרט הפיתוח כדי שלא לחרוג מהתקציב.

4. קרקע בבעלות פרטית (עם מספר מועט של בעלים).

שני מסלולי פיתוח מוכרים כאן. לפי המסלול "הרגיל", היזם משלם היטלי פיתוח בשעת הוצאת היתר הבנייה ועליו להמתין, כאמור, שהרשות המקומית תבצע את התשתית המוניציפלית בלא שתהיה לו ודאות שהתשתית תבוצע בד בבד עם הבנייה. הדרך השנייה שפתוחה לפני היזם היא הדרך "ההסכמית". לפי שיטה זו היזם הבונה את שכונת המגורים, מקבל היתר מהרשות המקומית לבצע גם את עבודות התשתית, ובתמורה מוותרת הרשות על זכותה לגבות ממנו אגרות והיטלים. לעתים משסיים היזם את העבודות נוהגת הרשות להשוות בין העלויות שהיו ליזם בגין ביצוע התשתית ובין הסכומים שהיה אמור לשלם לה בגין אגרות והיטלים, ונערכת

התחשבות הדדית. במסגרת ההסכמים הרשות יכולה גם להגיע לידי הבנה עם היזם שיספק עוד שירותי ציבור מלבד התשתיות הפיזיות. במקרים כגון אלה אפשר לקזז את התשלומים כנגד היטל ההשבחה שבעל הקרקע חייב לשלמו, אך ככל הידוע לנו, לא כל הרשויות המקומיות נוהגות כך.

5. בעלות פרטית על הקרקע (עם מספר רב של בעלים).

כאשר מספר הבעלים על הקרקע רב, קשה להגיע עמם לידי הסדרים בנוגע לביצוע עצמי של הפיתוח, ועל כן נוהגות הרשויות לנקוט את השיטה הרגילה של חיוב הבעלים לפי חוקי העזר שבתוקף.

יתרונות וחסרונות למסלולי הפיתוח שתוארו:

האחריות של הרשות המקומית לביצוע הפיתוח אינה רק אחריות מכוח החוק. זוהי גם התחייבות ציבורית של הרשות כלפי תושביה, כלפי ציבור בוחריה. כאשר ביצוע התשתיות אינו באחריות הרשות המקומית, אלא באחריות מינהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון או היזמים, מתעוררים חיכוכים רבים בנוגע לעמידה בלוח זמנים, לטיב העבודה ולמחירה. לכן יש רשויות המעדיפות לדאוג שיהיו ברשותן האמצעים הכספיים הדרושים לפיתוח, ולשם כך עליהן לפעול למיצוי מרבי של היטל ההשבחה ושל חוקי העזר. לעומתן, יש רשויות מקומיות שלא הצליחו לצבור די אמצעים כספיים והן נאלצות, מפאת מחסור במקורות מימון מצד אחד, וצורך בפיתוח מצד אחר, להיזקק למימון שמקורו הוא בעלי הזכויות בקרקע - כלומר היזמים או ממ"י. הרשות המקומית יכולה להגיע לידי הסדרים הנקבעים במשא ומתן בינה ובין המפתחים. לעתים נדרשת הרשות לוותר על דרישות שונות שלולא המחסור בכסף, אולי לא הייתה מוותרת עליהן (חוות דעת של נסים ברוך לעניין היטלי פיתוח בעיריית חולון, הוכנה בעבור עיריית חולון, יוני 1996). עם זאת, השיטה "ההסכמית" עשויה להאיץ את קצב ביצוע עבודות הפיתוח ואפשר שהיא תהיה יעילה וחסכונית יותר במקרים מסוימים.

התגברות הוויכוח הציבורי בנושא נטל יזמים בישראל

מסקירתנו בנושא התפתחות ההכרה בחשיבות השימוש בנטל יזמים, אנו למדים שבישראל, כמו בארצות אחרות, אכן מוכרת התופעה של שיתוף היזמים והבונים בנטל מימון הפיתוח. ואכן, ברשימת האמצעים הישראליים למימון הקמת שירותי ציבור אוסף עשיר של נטלי יזמים ואמצעים חלופיים שהם לא אחת סלע מחלוקת בין גורמי התיכנון ובין הנושאים בנטל (אלתרמן, 1990).

בשנת 1996 אנו עדים למאבק ציבורי מתקשר מאוד שמנהלים היזמים לצד התאחדות הקבלנים והבונים נגד הרשויות המקומיות ונגד משרדי הממשלה על סוגיית היקף הנטל שמוטל על היזמים. התרעומת מקיפה את רוב, אם לא את כל סוגי החיובים המוטלים על הבונים. לטענת המתנגדים, מדינת ישראל והרשויות המקומיות מטילות מסים רבים על הקרקע ועל הבנייה, נוסף על המסים המוטלים ישירות על רוכש הדירה, ובכך תורמות לעליית מחירי הדירות ובעקבות זאת לעליית המדד (ריאיון עם יו"ר ארגון הקבלנים והבונים תל-אביב-יפו, יוני 1995).

בחולון תוקפים היזמים את גובה התעריפים המוטלים מכוח חוקי העזר, וטוענים כי חיובים אלה מגלמים בתוכם מס סמוי שכן, לטענתם, גובה התעריפים גבוה מעלות ביצוע עבודות התשתית בפועל. המס הסמוי מגדיל את אי הוודאות בענף הבנייה ומקשה על העוסקים בענף לקבוע הערכה מקדימה של היקף תשלום האגרות וההיטלים ואומדן הוצאות הפיתוח (ריאיון עם יו"ר ארגון הקבלנים והבונים חולון, יוני 1996).

היעדר אמות מידה לבחינת היקף הנטלים והיעדר קריטריונים אחידים וברורים בדבר עומס הנטלים המוטל על כתפי היזמים ובעלי הקרקע (בחוקי העזר וכן בכלים המעוגנים בחוק התיכנון והבנייה,

וכמובן בהסכמים שאין להם כל עיגון בחוק), מעוררים את שאלת הוגנות הנשיאה בנטל ועלולים, לטענת המתנגדים, לשבש את סדרי המינהל התקין של הרשויות (ריאיון עם יזם העוסק בבנייה בעיר חולון, אוקטובר 1996).

מאז חוקק חוק יסוד "כבוד האדם וחירותו", ניתן בסיס משפטי נוסף לטיעונם של היזמים ובעלי הרכוש כנגד פגיעה בקניין הפרט וקרוב לוודאי שבתי המשפט יידרשו להכריע בקרוב בסוגיה זו. (ריאיון עם עו"ד מלכה אנגלסמן, באתר כוחם של נציגי ארגון הקבלנים והבונים בחולון, יוני 1996).

אף-על-פי שיש הסכמה כללית שבמסגרת האמצעים העומדים לרשותן, מתקשות הרשויות המקומיות למלא היטב את תפקידן ולספק את שירותי הציבור, עדיין לא נקבעה מסגרת אחידה של המשרד הממונה, קרי משרד הפנים, שתנחה את הרשויות כיצד להשלים את מקורות המימון החסרים להן. אמנם חוקי העזר המקומיים מאפשרים לגבות כספים בהיקף רחב, אך לא מספיק, והמענה שביקש דוח ברודט לתת לסוגיית הספקת מבני הציבור בבנייה החדשה, לא זו בלבד שלא היה פתרון מספק, אלא אף מתקבל הרושם שלא נעשו עד כה צעדים ליישום המלצותיו, לא במישור הארגוני, לא במישור החקיקתי ואף לא במישור התקציבי.

בשנים האחרונות התפתחו דרכים שונות (לעתים "יצירתיות" עד מאוד) שנקטו הרשויות המקומיות כדי להעביר את נטל הפיתוח של שירותי הציבור, כולו או מקצתו, ליזמים. שיטות אלה זכו לביקורתם הקשה של כלכלנים ויזמים, ובייחוד לביקורתו של משרד האוצר, אך למרות זאת נראה שהנהוג הולך ומתפשט ובו בזמן משתכלל.

גם במשרדים הממונים החלו להקדיש תשומת לב רבה יותר לאמצעי המימון של השילטון המקומי, ומאז קיץ 1996 מונו ועדות מומחים אחדות לבדוק את הנושא במטרה לגבש המלצות:

(1) ועדת גפני הוקמה כדי לבחון את שיטות המיסוי העירוני לסוגיו. ואולם לעת עתה השלימה הוועדה רק את השלב הראשון של הבדיקה שעוסק בנושא הארנונות, והללו לא נבחנו במסגרת מחקר זה. בשלב השני של הבדיקה שטרם החל, אמורה הוועדה לבחון את האגרות ואת ההיטלים שמפעילות הרשויות המקומיות מכוח חוקי העזר.

(2) ועדת קהת שמינה שר הפנים לשעבר, אהוד ברק, בספטמבר 1995, הוקמה לאחר בקשות חוזרות ונשנות מטעם כמה מראשי השילטון המקומי, וביניהם ראש עיריית רעננה, ראש עיריית ראשון לציון, יו"ר מרכז השילטון המקומי ואחרים. הוועדה הוקמה במטרה לבדוק כיצד אפשר להגביר את חופש הפעולה של רשויות מקומיות שהוכיחו ניהול עירוני תקין ויעיל. תפקיד הוועדה היה לגבש המלצות בנוגע לתחומים שבהם אפשר להאציל סמכויות מאת שר הפנים לראשי הרשויות המקומיות. הוועדה הגישה את מסקנותיה ביוני 1995. נפרט בקצרה את המלצות הדוח שנוגעות לענייננו:

(א) לאפשר לרשויות המקומיות לעשות עסקאות במקרקעין שהיקפן אינו עולה על 5 מיליון ש"ח, בלא צורך באישורו של שר הפנים.

(ב) לקבוע היתר כללי שלפיו יהיה אפשר להשתמש בתמורה שהתקבלה ממכירת מקרקעין לכל שימוש שמוגדר במסגרת תקציב הפיתוח או התקציב הבלתי רגיל של הרשויות, ולא רק כדי לרכוש מקרקעין.

(ג) לשנות את חוק התיכנון והבנייה כדי לאפשר לרשות המקומית לעשות שימוש מוגבל ומבוקר במקרקעין שהופקעו במקור לצורכי ציבור ולשנות את ייעודם לצורך כלכלי.

ככל הידוע לנו, דוח ועדת קהת הונח על שולחנו של שר הפנים, אליהו סוויסה, אבל אין בידנו מידע שיעיד שאומצה המלצה כלשהי מהמלצותיו.

(3) בשנת 1995, בעקבות לחצים כבדים שהפעיל מרכז השילטון המקומי, הורה שר הבינוי והשיכון דאז, בנימין בן-אליעזר, למנות ועדה שתבחן את נחיצותו של היטל ההשבחה ותשווה בין נטל ההשבחה שחל על בעלי קרקע פרטיים לעומת הנטל שנושא בו המינהל. מאמצינו לגלות מה עלה בגורלה של אותה ועדה העלו חרס, ואפשר שבשעת חילופי הממשלות, ביוני 1996, נפסקה עבודתה בלי שהובאו ממצאים כלשהם לידיעת השר הממנה.

(4) בנובמבר 1996 התקבלה החלטת ממשלה הקובעת שתוקם ועדה בינמשרדית לבדוק את היטלי הפיתוח. הוקם צוות בינמשרדי בראשות נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ובהשתתפות נציגי משרד הפנים, משרד ראש הממשלה, משרד המשפטים, משרד הבינוי והשיכון, נציג שר החוץ, נציג מינהל מקרקעי ישראל ונציג מרכז השילטון המקומי. על הוועדה הוטל לגבש המלצות בדבר הסדרת התקנות והחקיקה בעניין היטלים, היטלי השבחה ואגרות פיתוח, במגמה למנוע, בין השאר, כפל עלויות בתחום הבנייה למגורים. הוועדה בחנה את המצב הקיים, הצביעה על הבעייתיות המתלווה לחוקי עזר במתכונתם כיום, והמליצה על חלופות לקביעת היטלי פיתוח. למיטב ידיעתנו, עד יוני 1998 לא השלימה הוועדה את גיבושן הסופי של ההמלצות ומסקנותיה טרם נתפרסמו.

(5) בראשית שנת 1997 נשמעו הצהרות מטעם משרד האוצר בדבר הצורך לשוב ולבדוק בעין בוחנת את כלי היטל ההשבחה. סמוך לכך חזרה אלתרמן והעלתה את הצעתה לאמץ את הכלי האמריקני - היטל השפעה - לפיו מטילים על היזמים לממן את הפיתוח הנדרש בשל הפרויקט שהם מקימים (גלובס, 25.12.96). ככל הידוע לנו, ההצעה לבטל את היטל ההשבחה טרם נבדקה בדיקה מקיפה וטרם גובשו הצעות רציניות לכלים חלופיים.

בישראל, ככל הידוע לנו, עדיין לא בוצעה עבודה אמפירית שתבחן את היקף התופעה של נטל יזמים ומאחר שהפיקוח על הרשויות המקומיות רופף בשטח זה, אין נתונים אמיתיים על היקף הנוהג. עבודה זו נועדה לענות במקצת על המחסור בידע ובמידע. את הפרקים הבאים נקדיש למיון נטלי הפיתוח לשני זרמים: נטלים פורמליים ונטלים שהוסכם עליהם בדרך של משא ומתן. הנטלים הפורמליים מעוגנים הן בחקיקה ראשית, בחוק התיכנון והבנייה התשכ"ה-1965, והן בחקיקת משנה מתוקף חוקי עזר. הנטלים הבלתי פורמליים עדיין בתהליך התהוות ואין אחידות בין הרשויות המקומיות באופן הפעלתם, בשכיחות השימוש בהסכמים שכאלה ובמטרות התיכנוניות שאפשר להגשים בעזרתם. בשלושת הפרקים הבאים נחלק לקבוצות את האמצעים השונים לשיתוף המגזר הפרטי בהוצאות הפיתוח, על-פי החוק המאפשר את הטלתם. לצד האמצעים, נסקור שאלות משפטיות שהתעוררו בנוגע לחוקי עזר ולחוק התיכנון והבנייה, נבחן סוגיות משפטיות שנובעות מקיומם של הסדרים וולונטריים שאינם מוסדרים בחקיקה, ונמשיך בלימוד מבחר סוגיות שהתבררו בבתי המשפט וזכו להבהרה בפסיקה.

חלק ב' - היבטים משפטיים

הערה לקוראים:

נדגיש, שמחקר זה אינו מחקר משפטי אלא מחקר של מדיניות ציבורית, ולכן, אין לראות בנאמר כאן תחליף לניתוח משפטי מלאאו לחוות דעת משפטית.

פרק 4: נטלי יזמים מכוח חוק התיכנון והבנייה

חוק התיכנון והבנייה התשכ"ה-1965- נותן בידי הרשויות המקומיות כמה וכמה כלים שעיקר תפקידם לסייע לרשות המקומית להשיג קרקע לצורכי ציבור. עם הכלים המוסדרים בחוק נמנים: הפקעות קרקע לצורכי ציבור ללא תמורה, הפקעות בתמורה, חלוקה חדשה⁵ והיטל השבחה. גם באמצעות הכלי האחרון אפשר להשיג קרקע, אך עיקר ייעודו הוא למימון הוצאות הכרוכות בעריכת תוכניות ובביצוען (אלתרמן, 1990). עוד כלי המעוגן בחוק הן אגרות בנייה⁶ המוטלות מכוח התוספת השלישית לתקנות התיכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות) התש"ל-1970, אבל הכספים הנגבים באמצעותן אינם מיועדים לביצוע התשתית העירונית, אלא למימון המערכת המינהלית המטפלת ברישוי ובפיקוח על הבנייה.

נטלי פיתוח במסגרת תוכניות

במדינות שבהן נהוגה בקרת תיכנון, יש בדרך כלל חקיקה ראשית שמגדירה את סמכויותיו של השלטון המקומי ונותנת בידי כלים לביצוע משימותיו. המסגרת הכללית להגשמת מטרות ויעדים נקבעת בתוכניות הסטטוטוריות שמביאות לידי ביטוי את המדיניות המקומית במגבלות החוק. בישראל נהוגה שיטה ריכוזית שמצמצמת את מרחב התמרון של הרשויות המקומיות, והללו כפופות למרותו של משרד הפנים באמצעות תוכניות המיתאר ברמה המקומית, המחוזית והארצית (אלתרמן, 1990: 4-6). מגוון האמצעים למימון הקמה של שירותי ציבור שאפשר לקבוע באמצעות תוכניות הם: הפקעת/הפרשת קרקע לצורכי ציבור אם בתמורה ואם לא בתמורה, הפרשת קרקע באמצעות חלוקה חדשה, היטל השבחה וככל הנראה עוד דפוסים של נטלי פיתוח.

הדרג התכנוני הגבוה ביותר הוא של תוכניות מתאר ארציות, המוסמכות ולעתים אף נוהגות להטיל נטלי פיתוח על היזמים, בעיקר בנושאים סביבתיים, כדי להבטיח שבכל תוכנית יתנו המתכננים את הדעת לפתרונות נאותים בתחום התשתיות הפיזיות. לדוגמה, בסעיף 15.1 בתמ"א 31 נאמר: "תוכנית המוגשת למרכז עירוני/כפרי של יותר מ-100 יח"ד, לרבות שכונה חדשה או אזורי תעשייה, תהיה מלווה בהתייחסות בתוכנית לפתרון נאות לתשתיות: כביש גישה, מים, ניקוז, חשמל ותקשורת וכן הוראות לאיסוף, טיהור וסילוק השפכים ובמידת הצורך גם גדר ביטחון ודרך היקפית". בסעיף 15.4 המתייחס לפתרון ביוב נקבע: "התוכנית תכלולנה שלבי ביצוע שיבטיחו כי פתרון הביוב יבוצע בד בבד עם ביצוע עבודות הפיתוח והבנייה". כך מבטיחה התוכנית **בקרת עיתוי** לאספקה של שירותי הציבור הנדרשים בלי להתערב בשיקולי הרשות המקומית בעניין מקור המימון לשירותים אלה. נושא זה הוא בסמכותה המלאה של הרשות המקומית שבתחומה נעשה הפיתוח, ונתון לשיקול דעתה ולנוהגיה.

תוכניות המיתאר המחוזיות שמתחת לרמת התיכנון הארצית, אמורות לשמש מסגרת תכנונית לכל אחד מששת המחוזות המינהליים (מחוז חיפה הוא המחוז היחיד שטרם הוכנה לו תוכנית

⁵ חלוקה חדשה: הכלי של חלוקה חדשה, הוא כלי שמטרתו להשיג קרקע לצורכי ציבור, והשימוש בו בשנים האחרונות שימוש הולך וגובר. החוקרות סבורות שנושא מורכב זה ראוי לעבודה בפני עצמה, ולכן הוא אינו מטופל בעבודה זו.

⁶ לעתים מתבלבלים בין אגרות בנייה הנקבעות בחוק התיכנון והבנייה ובין אגרות פיתוח הנקבעות בחקיקת משנה מקומית בכל רשות ורשות. על מהותן של אגרות פיתוח נלמד בהמשך, בסעיף המפרט את נטלי היזמים המוטלים מכוח חוקי עזר.

מיתאר מחוזית. רק בראשית 1998 החל צוות תכנוני להכין מסמך מדיניות למטרופולין חיפה שממנו תיגזר תוכנית מתאר למחוז חיפה. אבל הדרך עד אישור סופי של התוכנית במוסדות התכנון עוד ארוכה). על-פי-רוב אין התוכניות המחוזיות נכנסות לפרטים, ועל כן אין עוסקות במדיניות נטלי פיתוח לצורכי ציבור, למעט קביעת תנאים הנוגעים למועד השלמת ביצוע תשתיות פיזיות, לפי לוח הזמנים של ביצוע הפיתוח (אלתרמן, 1990).

בנושא זה של היעדר קביעת מדיניות בשאלת נטלי פיתוח לצורכי ציבור, חלוקות הדעות: בשיחה עמנו, הבהיר מתכנן הוועדה המחוזית מחוז דרום, אדרי' יהויכין גור, שלדעתו במסגרת תכנון מרחבי, צריכה הוועדה המחוזית לשקול שיקולים תכנוניים בלבד, ולא להיות מושפעת משיקולים כספיים של הוצאות ביצוע התוכנית. לדעתו, היעדר קביעה מפורשת בתוכניות הסטטוטוריות בנושא הנשיאה באחריות לאספקת שירותי הציבור מאפשרת למוסדות התיכנון לבצע תכנון אופטימלי על-פי הצרכים האמיתיים, בלי להתחשב באילוצים כספיים (ריאיון מיוני 1995). לעומתו, מתכננת הוועדה המחוזית מחוז המרכז מביעה עמדה שיש גם יש להתחשב באפשרויות המימון. אם מימון הפיתוח יישאר במתכונתו הנוכחית, בתחום אחריותו של השילטון המקומי, הרי ייתכן שתוכניות לא ימומשו מפאת חוסר היכולת הפיננסית של השילטון המקומי לשאת בנטל הוצאות הפיתוח. לטענתה, במחוז המרכז יש דוגמאות אחדות לתוכניות שאושרו, בלי שהאחריות למימון הפיתוח הוסדרה מראש. ביצוען של תוכניות אלה מתעכב או מבוצע ברמת תקן נמוכה מכפי שהיו רוצים להבטיח. לדבריה, חרף חשיבות הנושא, שאלת האחריות לנשיאה בנטל הפיתוח נושאת אופי משפטי, ולא תכנוני, ולכן נמנעות ועדות התכנון מלעסוק בנושאים של האחריות למימון הוצאות ביצוע התוכנית (ריאיון עם מתכננת הוועדה המחוזית מחוז המרכז, דצמבר 1996). מתכנן מחוז תל-אביב ציין לפנינו לעניין זה שבפסיקה שהתקבלה בבית המשפט העליון בספטמבר 1996⁷, מורגשת מגמה לצמצם את עיסוקן של ועדות התיכנון בדאגה להבטיח את מקורות המימון לפיתוח ולמקדן תחת זאת בנושאים תכנוניים (ריאיון עם מתכנן הוועדה המחוזית מחוז תל-אביב, נובמבר 1996).

מתחת לרמת התיכנון המחוזית יש תוכניות מקומיות. ייתכן שאפשר לפרש מן הכתוב בחוק שאת נטלי הפיתוח לצורכי ציבור יהיה אפשר לקבוע בהוראות של תוכניות מתאר מקומיות או בשינוי תכניות אלה, או בהוראות של תוכניות מפורטות שיהיו תנאי לקבלת היתרי בנייה (אלתרמן, 1990: 4-21).

סעיף 69 לחוק התיכנון והבנייה בעניין תכליותיהן של תוכניות מפורטות קובע שכל עוד אין הוראות מתאימות בתוכנית המיתאר, מותר לקבוע בתוכנית מפורטת הוראות לכל עניין שיכול להיות נושא לתוכנית מיתאר מקומית, לפי סעיף 63. על-פי סעיף קטן 12 שבסעיף 69, מותר לקבוע הוראות בעניין הוצאות התוכנית, לרבות הוצאות עריכתה וביצועה. לשון החוק אינה מפרטת מה אפשר לכלול במסגרת המושג של ביצוע תוכנית ועל רקע זה מתעוררות לא פעם מחלוקות בין הרשויות המקומיות הנהוגות לפרש את הסעיף בהרחבה, ובין היזמים המעוניינים להצר את הפרשנות לסעיף. בשנים 1996-1998 העסיק נושא זה את בתי המשפט פעמים אחדות. סנונית המחלוקת הראשונה שהגיעה לערכאות המשפטיות שהזכיר מתכנן מחוז תל-אביב (ראו לעיל), הייתה בג"צ רותי אשבל נגד הוועדה לבנייה, למגורים ולתעשייה מחוז תל-אביב ואח"כ⁸.

עניינה של העתירה הוא סמכותה של הוועדה לבנייה, למגורים ולתעשייה מחוז תל-אביב (להלן הול"ל), לחייב בעלי נכסים פרטיים הכלולים בתוכנית שהוגשה לאישורה, לממן עבודות תשתית ופיתוח בתחום התוכנית, חיוב שאין לו כל אסמכתא בחוקי עזר עירוניים. התוכנית המדוברת היא

⁷ בג"צ 6275/95, רותי אשבל נגד הוועדה לבנייה, למגורים ולתעשייה מחוז תל-אביב והוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה תל-אביב-יפו (טרם פורסם).

⁸ ראו הערה 7.

תוכנית מפורטת מס' 2026/א' צפון שכונת תל ברוך, שחלה הן על שטחים של בעלים פרטיים והן על שטחים שבניהול ממ"י. תקנה 14 (ג) בתוכנית זו קובעת שעבודות הפיתוח בתחום התוכנית יבוצעו על-פי הסכם פיתוח שייחתם בין העירייה ובין הבעלים, הסכם שיבטיח שהבעלים יממנו את הפיתוח, ויהיה תנאי לקבלת היתר בנייה. עבודות הפיתוח מפורטות בתקנה זו ובהן: "סלילת דרכים ומדרכות, עבודות תאורת רחוב, עבודות ביוב, ניקוז, תיעול... עבודות פיתוח שטחים ציבוריים וכן הקמת גני ילדים ובתי ספר עבור השכונה..." (סעיף 14 (ג) (2) לתוכנית).

פן אחר של הסוגיה הוא שאלת סמכותה של הול"ל לקבוע בתקנות התוכנית תנאי המחייב את בעלי המקרקעין הפרטיים להתקשר בהסכם עם העירייה לביצוע עבודות פיתוח בתחום התוכנית, הסכם שתנאיו לא ייקבעו במשא ומתן רצוני, אלא צד שלישי, הוא מינהל מקרקעי ישראל, יכתוב אותם. הסדר זה נקבע בהמשכו של סעיף 14 ג' (2) שהזכרנו לעיל: "...לא ינתנו היתרי בניה...עד שיחתם בין העירייה והבעלים הפרטיים הסכם אשר יבטיח שהבעלים הפרטיים ישתתפו בהוצאות הפיתוח באופן יחסי לבעלותם ולפי העקרונות של הסכם הפיתוח שיחתם עם מינהל מקרקעי ישראל". הוועדה המקומית תל-אביב שיזמה את התוכנית האמורה וקידמה אותה במסלול המואץ של הול"ל, עשתה זאת מתוך הנחה שהיא עצמה לא תצטרך לשאת על כתפיה את נטל הוצאות הפיתוח של השכונה החדשה וכי מימון הפיתוח יחול על הבעלים. לו ידעה הוועדה המקומית שעל העירייה יוטל לשאת ברוב ההוצאות של ביצוע התוכנית, לא הייתה יוזמת אותה לאור המכשולים העומדים לפני העירייה בניסיונותיה להשיג את האמצעים הדרושים למימון פיתוח התשתיות העירוניות ומוסדות הציבור" (מתוך תשובתה של משיבה מספר 2, הוועדה המקומית תל-אביב, לא פורסם) הוועדה המקומית תל-אביב תולה את ההצדקה להטלת הנטל למימון מבני ציבור על הפרט בהוראותיו של סעיף 69 (12) לחוק התיכנון והבנייה. פרשנותה המשפטית של הוועדה המקומית ללשון הסעיף היא מרחיבה ונימוקיה הם שהחוק אינו קובע סייגים ומגבלות לסמכות, ושדרוש רק קשר ישיר וממשי בין הטלת הנטל הכספי על האזרח ובין הנאתו מיישום התוכנית; וקשר כזה אכן מתקיים במקרה הנוכחי.

בתצהיר תשובה מטעמה של הול"ל - משיבה מספר 1 - נאמר שרשויות התיכנון המחוזיות מכירות במצוקתן של הרשויות המקומיות בגיוס המימון הציבורי הדרוש לפיתוח התשתיות והספקת מתקני הציבור, ולכן הן נוהגות לפעול, במקרים המתאימים, מכוח הסמכות המוקנית להם על-פי סעיף 69 (12), וקובעות מנגנונים שיבטיחו מראש את קיומם של המשאבים הכספיים למימון הוצאות ביצוע התשתיות ואת אופן חלוקת הנשיאה בנטל בין בעלי הקרקע הנהנים מן התוכנית.

במקרה דנן, כדי להבטיח את הקמתה של שכונת המגורים, על קרקע ששונה ייעודה מקרקע חקלאית למגורים, נדרשת התוויה של עקרונות לפיתוחם של השירותים ושל השטחים הציבוריים החיוניים לקיומה ולתפקודה הנאות של השכונה. כדי להבטיח שיושגו מטרות אלה, ראתה הול"ל לנכון להוסיף לתוכנית את הוראת התקנה 14 (ג) בדבר חתימת הסכם פיתוח בין הרשות המקומית ובין בעלי הקרקע. הוראה זו יוצרת כלי יעיל שמבטיח את פיתוחן של התשתיות בד בבד עם התקדמות הבנייה, וזאת מתוך חלוקת נטל מימון של הוצאות ביצוע התשתיות בין בעלי הקרקע הנהנים מן התוכנית, חלוקה שוויונית ככל האפשר. זאת ועוד, הפרקטיקה הנוהגת בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תל-אביב ובעוד ועודות מחוזיות ברחבי הארץ, היא כי אפשר להסדיר במסגרת התוכנית את ביצוע הפיתוח במקביל לבנייה למגורים ואת אופן חלוקת מימונו, וכי אפשר לראות בנוהג זה שיקול פרשני התומך בפרשנות שהציעה הול"ל לסעיף 69 (12) (מתוך תצהיר תשובה שמסר שמואל לסקר, יו"ר הול"ל תל-אביב).

בנימוקים שהוצגו מטעמה של העותרת רות אשבל טען בא כוחה, עו"ד וירניק, שיש לפרש את סעיף קטן 12 לאור מיקומו בסעיף 69 לחוק ובחוק כולו, ומכאן יש להסיק שעניינו של הסעיף הנדון אינו המימון של ביצוע התוכנית מבחינה פיזית, אלא מימון פעולות הנדרשות לביצוע התוכנית מבחינה תכנונית-רישומית. הפרשנות המרחיבה לסעיף, כמו זו שנקטה הרשות המקומית, מייצרת בעצם את נחיצותם של חוקי העזר והיטל ההשבחה, בלא שנקבעו הכספים או

שווה ערכם הנגבים לפי סעיף 69 (12), לא המועדים לתשלום, לא האמצעים להבטחת התשלום ולא ייעודו.

בא כוחה של העותרת גם טען שהוועדה המקומית חרגה מסמכותה, שכן התנתה את הוצאת היתר הבנייה בתשלומים שאינם מעוגנים בחוקי עזר. נגד טענה זו טוען בא כוחה של הוועדה המקומית שהשיקול שמקורו ברצון להבטיח את המשאבים הדרושים למימון עבודות הפיתוח בשכונה ולהבטיח איכות חיים לתושבים, הוא שיקול לגיטימי שיש לתת עליו את הדעת בעת הוצאת היתר בנייה. בסמכותה של הוועדה המקומית לשקול את שיקולי האינטרס הציבורי ולמנוע מתן היתרים אם התרת הבנייה תפגע בציבור (מתוך עיקרי הטיעון של הוועדה המקומית תל-אביב, לא פורסם). בטיעון זה מתבססת הוועדה המקומית על הערת אגב של השופטת ש. נתניהו בעניין **רובינשטיין ושות' נ' הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה מחוז תל-אביב**⁹. עתירה זו נסבה על סירובה של הוועדה המקומית חולון לתת לעותרת היתר לבניית מבני מגורים בחלקת קרקע שבעלותה מן הטעם שתוכנית בניין ערים בעיר חולון, כפי שתוקנה, אינה מאפשרת בנייה למגורים במקום המבוקש. לענייננו נביא את הערת השופטת שעליה התבסס בא כוחה של הוועדה המקומית תל-אביב בנמקו מדוע רשאית הוועדה המקומית לסרב, בנסיבות מסוימות, לתת היתר בנייה. השופטת נתניהו: "אין להסיק כי לוועדה המקומית לתיכנון ובנייה אין תפקיד שבשיקול דעת לתת או למאן לתת היתר בנייה, אפילו תואמת הבקשה תוכנית בניין ערים; לוועדה מקומית לתיכנון ובנייה יש עדיין תפקיד לשקול שיקולים שונים, כגון תקני חניה, מקלטים, תנאי שינוי הסביבה, דרישות התחבורה וכדומה, שהם שיקולים בתחום החוק ואין בהם התערבות אסורה בזכותו של האזרח... לוועדה מקומית... הסמכות לסרב מתן היתר גם כשהבקשה עוברת את בדיקת התאמתה הטכנית לתוכנית בניין ערים..." (מתוך דברי השופטת ש. נתניהו, עמ' 138, שם).

בעוד הדיון המשפטי מתנהל בעניין אשבל ונימוקים משפטיים מוגשים מזה ומזה, התקבל פסק דין **אילנות הקריה** (יפורט בהמשך) אשר ראה בהיטלי הפיתוח שהטילה עיריית חולון משום מסים, ולפיכך פסק שבלא הוראה מפורשת בחוק, אין רשויות התיכנון יכולות להטיל חיובים כספיים באמצעות עיגונם בהוראות תוכנית מפורטת, גם אם ההוראות מתייחסות להסכם הקובע את חלוקת הנשיאה בנטל ההוצאות, ואינו מטיל חובת תשלום ישירה. לאור זאת, שבה ושקלה הול"ל תל-אביב את עמדתה בדבר תוקפה של תקנה 14 (ג) (2) והחליטה כי אינה מתנגדת למחיקת הסעיף. פסק דין השופטים מיום 1.9.96: "בהסכמת המשיבות אנו נותנים צו מוחלט המורה על מחיקתן של הפסקאות השנייה והשלישית של התקנה (ג) (2) של התוכנית הנידונה". מאחר שהול"ל הסכימה, מיוזמתה, למחוק את הסעיף בתוכנית שהיה לב המחלוקת המשפטית, הרי שפסיקת השופטים לא פיזרה את הערפל האופף את השאלה, אם אפשר לנצל את סעיף 69 (12) כדי להטיל על בעלי קרקע ו/או על יזמים תשלומים שונים, שלא על-פי לשונו המפורשת של החוק.

אי הבהירות בסוגיה זו ממשיכה להתקיים לנוכח שני פסקי דין סותרים אשר התקבלו בשנת 1997 בבית המשפט המחוזי בתל-אביב.

את פסק הדין הראשון נתן בחודש אפריל 1997 השופט א. גורן בפרשת **זאב הרטבי נגד שר הפנים**¹⁰. במקרה זה נדונה שאלת חוקיותה של הוראה בתוכנית מתאר מקומית (תוכנית נת/542/א') אשר יזמה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נתניה, הוראה המחייבת את בעלי הזכויות במקרקעין שבשטח התוכנית לשאת בחלק יחסי של הוצאות עריכת התוכנית, של הוצאות פיתוח השטחים הציבוריים הפתוחים שבשטח התוכנית ושל הוצאות בגין עבודות יישור הקרקע. בית המשפט קובע כי לא תמיד יכסו הוצאות היטל ההשבחה את הוצאות עריכת התוכנית ואת יתר הוצאות הפיתוח, ועל כן התיר המחוקק בסעיף 69(12) לגבות תשלומים מעל

⁹ בג"צ 663/85 רובינשטיין ושות' נ' הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה מחוז תל-אביב, פ"ד מ"ב (2), עמ' 133.

¹⁰ ע"מ (ת"א) 807/96 זאב הרטבי, עו"ד נגד שר הפנים (טרם פורסם).

לגובה היטל ההשבחה. הרציונל שמאחורי גישה זו היא כי ראוי שבעלי המקרקעין ישאו בעצמם בנטל ההוצאות של הפיתוח ובחלק גדול של צורכי הציבור הדרושים לפיתוח, שכן הפיתוח הוא לתועלתם. לפיכך קובע בית המשפט כי ההוראה בתוכנית המחייבת את בעלי הזכויות בקרקע בהוצאות עריכת התוכנית ובהוצאות הפיתוח, היא חוקית.

את פסק הדין השני, בפרשת **מסיקה ברוך בע"מ נגד הוועדה להשלמת תכניות** (תוכנית נת/542/א') מחוז מרכז ואח' נתן בחודש דצמבר 1997 השופט ג. קלינג, והוא סותר את פסק הדין בעניין הרטבי¹¹. במקרה זה נתבקש בית המשפט לתת צו מניעה זמני שיאסור על המשיבים להמשיך ולקדם את התוכנית עד הדיון בתובענה העיקרית נגדם. וכמו בפרשת הרטבי, נדונה שאלת חוקיותה של אותה הוראה עצמה בתוכנית המתאר המקומית (תוכנית נת/542/א'), תוכנית שיזמה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נתניה, המחייבת את בעלי הזכויות במקרקעין שבשטח התוכנית לשאת בחלק יחסי של הוצאות עריכת התוכנית, של הוצאות פיתוח השטחים הציבוריים הפתוחים שבשטח התוכנית ושל הוצאות יישור הקרקע. בית המשפט קובע, לצורך הענקת צו המניעה הזמני, כי "עם הנהגתו של היטל השבחה, תחת מס השבחה, עברה מן העולם הסמכות לגבות הוצאות על-פי סעיף 12(69)". (מתוך דברי השופט ג. קלינג, שם, עמ' 10).

אנו רואים, אפוא שהמחלוקת בדבר אפשרות הניצול של סעיף 12(69) לחוק התיכנון והבנייה כדי להטיל חיובים כספיים על בעלי המקרקעין, נשארה בעינה. אם כן, יש להניח שסוגיה זו תוסיף ותעלה על סדר היום, עד שתוכרע בהלכה מחייבת.

הפקעת קרקע לצורכי ציבור

חוק התיכנון והבנייה מעניק לרשויות את האפשרות להפקיע עד 40% מכל חלקת קרקע ללא פיצוי, בתנאי שההפקעה תיעשה רק לשם התכליות הציבוריות המפורטות בסעיף 188 לחוק. לפי סעיף 190, "במידה שלא נקבעו הוראות מיוחדות לכך בחוק התכנון והבנייה, תבוצע ההפקעה על-פי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943...". ואז אפשר להפקיע 25% מהקרקע על-פי הוראת שר האוצר או הרשאה מטעמו. אם כן, על הפקעה לצורכי ציבור, למטרות של תיכנון ובנייה יכולים להורות:

(א) שר האוצר, בשם הרשות המקומית ולשימושה, על-פי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943.

(ב) הרשות המקומית, על-פי הרשאה מאת שר האוצר, על-פי פקודת הקרקעות.

(ג) הוועדה המקומית, בלא הרשאה מיוחדת, אם נתקיימו התנאים הדרושים לכך, על-פי חוק התיכנון והבנייה, תשכ"ה 1965-.

הפקעת קרקע לצורכי ציבור היא אולי הדרך הברורה ביותר "להתרים" את היזמים ואת בעלי הרכוש למען צורכי הציבור והיא משקפת את חלוקת התפקידים המסורתית שהייתה נהוגה בעבר בין המגזר הפרטי לציבורי. עד שנות ה-80 היה מקובל שהמגזר הפרטי אחראי לאספקת הקרקע, ואילו השילטון המרכזי מממן את עלות ההקמה וההפעלה של צורכי הציבור (אלתרמן, 1990). שני טיעונים מנמקים את ההצדקות להסדר של הפקעת קרקע. הראשון נימוק ההשבחה. מאחר שבעלי הקרקע ייהנו מהשבחת המקרקעין שלהם שלא מעמל כפיהם, מוצדק לדרוש מהם להפריש משהו מן ההשבחה בדמות קרקע שתימסר לצורכי ציבור ללא תמורה. הנימוק השני נוגע להשתתפות שוויונית יותר בנטל. נימוק זה מתייחס להיבט הכלכלי של מימון שירותי הציבור, ובכלל זה

¹¹ ה"פ 2121/95(ת"א) מסיקה ברוך בע"מ נגד הוועדה להשלמת תוכניות (תוכנית נת/542/א') מחוז מרכז (טרם פורסם).

הצורך בקרקע בעבורם. הדעת נותנת שמן הצדק להטיל על תושבי שכונה העושים שימוש בשירותי הציבור שבה, להשתתף בנטל המימון של השירותים המסופקים להם. יש הרואים בהפרשות קרקע לצורכי ציבור ללא פיצוי, את אחת הדרכים להשתתפות צודקת ושוויונית יותר של בעלי הנכסים בנטל (אלתרמן, 1985).

ההוגנות והצדק שבהפקעת קרקעות פרטיות, עמדה לא פעם בלב עימותים משפטיים שהתבררו בבתי משפט. אלטרמן (1985) מפרטת במאמרה את הסוגיות שדנו בהן: מה הן ההגנות שעומדות לבעל המקרקעין במקרה של הפקעה; מה הם צורכי הציבור שלשם מותר להפקיע; האם חייב להיות קשר בין הצרכים הנוספים שמציב הפיתוח החדש ובין היקף ההפקעה; מהי ההגנה על יתרת המגרש וכדומה.

אחת הסוגיות שמעלה אלטרמן, אך טרם ניתנה לה תשובה בפסיקה, נוגעת למקרים שבהם חלקת הקרקע היא קטנה או ממוקמת במקום לא מתאים מבחינת הרשות המפקיעה. במקרים כגון אלה הפרשת 40% מהמגרש תפגע בכדאיות הקמתו של הפרויקט או תכניס למאגר הקרקעות המופקעות חלקות קטנות מדי שלעתים ממוקמות באזור שאינו תואם את הצרכים הקרקעיים של

הרשות. כפי שהזכרנו, בארצות-הברית התפתח כלי של תשלומים חלופיים (fee-in-lieu) המאפשר להשתחרר מהצורך להיצמד לאזור הפיתוח. תשלומים חלופיים מאפשרים לרשות להמיר את הפקעת הקרקע בתשלום כסף שמשלם בעל הנכס, או בהספקת צורכי ציבור ולעתים במתן שירותים שווי ערך לקרקע שהייתה אמורה להיות מופקעת. בישראל אין דפוסים ממוסדים ומסודרים לנוהג הזה, והוראות החוק אינן ברורות בעניין זה. לפי פרשנותה של אלטרמן (1985), הוראות החוק כיום אף אינן מאפשרות, המרה של זכות ההפקעה בכסף. לפיכך מצביעה אלטרמן על הצורך לשנות את החוק כדי שיאפשר המרה שכזו, וכן שיקבע אמות מידה ברורות יותר של הוגנות וצדק. ואולם עד היום לא נערכו שינויים בחוק בעניין זה. גם הפסיקה עדיין לא קבעה הלכה בדבר חוקיותם של היטלים חלופיים, דהיינו הסדרים שיאפשרו לרשות לוותר על זכות ההפקעה בתמורה לתשלום בכסף או במתן שווה ערך דוגמת ההיטלים החלופיים האמריקניים. ה"ההרגשה באוויר" היא שהנוהג קיים ברשויות מסוימות, אבל אין ששים לדבר עליו. הנושא טרם התברר בפסיקה ולפי מידת החשאיות והזהירות שנקטו מומחים משפטיים שלפניהם הבאנו את הסוגיה, אפשר לשער שהם אינם בטוחים שהסכמים של ויתור על הפקעה יעמדו בביקורת שיפוטית. ייתכן שבעתיד ידרשו הערכאות המשפטיות לפסוק מה דינם של אלה.

האפשרות להסב קרקע שהופקעה ליעודים אחרים

חוק התיכנון והבנייה מגביל את מוסדות התיכנון ואת הרשויות המקומיות בכל הנוגע לשינוי ייעודם של מקרקעין שהופקעו לצורכי ציבור. אם הופקעה קרקע לצורכי ציבור בלא תשלום פיצויים וייעודה שונה לייעוד שלמענו אין להפקיע מקרקעין בלא תשלום פיצויים, אזי קובע סעיף 195: "הועדה המקומית תשלם פיצויים למי שהיה זכאי להם בשעת ההפקעה כאילו הייתה הפקעה מחייבת תשלום פיצויים באותה שעה, או אם רצה בכך, תחזיר את המקרקעין למי שהופקעו ממנו". סעיף 196 קובע הוראות בדבר קרקע שהופקעה בתמורה וייעודה שונה מייעוד לצורכי ציבור לייעוד כלכלי אחר. במקרה כזה זכאים הבעלים המקוריים שיושב להם רכושם או ייפדה תמורת תשלום כסף לפי ערך המקרקעין ביום שנרכשו מהבעלים, בצירוף שוויה של כל השבחה במקרקעין הנובעת מהתוכנית. מטרת ההוראות בסעיפים אלה היא למנוע את הפקעת רכושם של הפרט לצורכי ציבור, ומשנרשם על שם הרשות במקומית, ישונה ייעודו ליעודים כלכליים-מסחריים שיעשירו את קופת הרשות.

עוד סוגיה שעוררה מחלוקת משפטית היא האם זכאים בעלי קרקע שהפרישו שטח "מרצון" לצורכי ציבור ללא תמורה, לפיצוי או להשבת המקרקעין בגין שינוי ייעוד המקרקעין לפי סעיף

195 ו-1961 - לחוק התיכנון והבנייה: בעבר, בפרשת **שיכון עממי נ' עיריית רמת גן ואח'**¹² אשר נדונה בתחילת שנות השמונים נקבע כי בעת העברת קרקע בהסכם מרצון, אף אם הוא הוצג בתור תנאי מחייב לאישור התוכנית, מאבדים הבעלים של הקרקע את ההגנות שבסעיף 195 ו-196. הלכה זו שונתה בפרשת **לוי נ' עיריית חיפה**¹³. שם נקבע כי בנסיבות מתאימות ייתכן שהעברה של מקרקעין לצורכי ציבור ללא תמורה, שנעשתה בהסכמה, תיחשב לרכישה לפי החוק לתיקון דיני הרכישה¹⁴. לפי הלכה זו באותם מקרים שייחשבו רכישה - דהיינו מעין הפקעה - יחולו ההסדרים שבסעיף 195 ו-196.

היטל השבחה

היטל השבחה בישראל הוא מעין מס הגובה 50% מכל תוספת לשווי של קרקע פרטית שהיא תוצאה של החלטות התיכנון הציבורי (להוציא מספר רב של פטורים), ו-10% מהיקף התקבולים על עסקאות של מינהל מקרקעי ישראל. ההסדר לגביית היטל השבחה מעוגן בסעיף 197 א' לחוק התיכנון והבנייה התשכ"ה-1965: "ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל-פיה". נהוג שבתוכנית סטטוטורית מקומית יש סעיף הוראת תשלום היטל השבחה לפי התוספת השלישית. ייעודו של ההיטל, על-פי התוספת השלישית לחוק, היא לממן את הכנת תוכניות בתחום הרשות המקומית ואת ביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור.

הרציונל שמאחורי היטל השבחה הוא בעיקר של צדק חלוקתי וההצדקה לגביתו מעוגנת בהשקפה שגם כאשר קרקע היא פרטית, הרי פעילות ציבורית משפיעה במידה רבה על ערכה, ולכן מן הצדק שחלק מרווחי ההשבחה יועברו לציבור באמצעות מסים (גיל ואלתרמן, 1994: 1).

סעיף 13 לתוספת השלישית עוסק בייעוד ההיטל וקובע: "סכומים שניגבו כהיטל מיועדים, אחרי ניכוי הוצאות הגביה לרבות הוצאות של עירעור לפי תוספת זו, לכיסוי הוצאות של הוועדה המקומית או של רשות מקומית בנושאי תיכנון וביצוע תוכנית לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור כפי שהוגדרו בסעיף 188, לחוק ולרבות הוצאות שימור אתר או הפקעתו לפי התוספת הרביעית". מלשון החוק אנו למדים שיייעוד כספי ההיטל אינו מופנה דווקא לאותה תוכנית שבגינה הוא נגבה, אלא מיועד לכסות את הוצאות התיכנון והביצוע של מכלול התוכניות שבתחום הרשות המקומית. כך מבטיח החוק שכלל הציבור ייהנה מרווחי ההשבחה ולא רק התושבים שבתחום התוכנית שבגינה נגבה ההיטל.

במרוצת הזמן התעוררו כמה בעיות בדבר הפעלת היטל השבחה והתברר שהמטרות שביסודו לא תמיד מושגות בשלמותן. בעיה ראשונה מקורה באי הוודאות בדבר הסכום שיגיע בסופו של דבר אל קופת הרשות המקומית. לכאורה, ברשויות מקומיות שבתחומן קרקעות פרטיות, עשוי היטל השבחה בשיעור של 50% לשמש מקור הכנסה מהחשובים ביותר. הלכה למעשה, לעתים קרובות מתקשות הרשויות לקבל את כל הכספים המגיעים להן, הן משום שהחוק קובע רשימה ארוכה של פטורים והנחות לזכאים, והן מכיוון שלפי ההליך הקיים, אזרח שהרשות המקומית קבעה לו שומה, רשאי לערער עליה ולהביא את העניין לפני שמאי בורר. בשל כך יכול ערך ההשבחה לנוע בקיצוניות בין 0 ל-50% (ריאיון עם עו"ד אבי דרכסלר, נובמבר 1996).

¹² ע"א 31/79, חברה לשיכון עממי בע"מ נ' עיריית רמת-גן, פ"ד ל"ה (3), עמ' 295.

¹³ ע"א 2515/94 לוי נ' עיריית חיפה נ (1), עמ' 723.

¹⁴ החוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור, התשכ"ד – 1964 ס"ח 428, עמ' 122.

בעיה שנייה מקורה בהסדר שנקבע עם מינהל מקרקעי ישראל בדבר תשלום היטל ההשבחה בעבור מקרקעין ציבוריים. במרכז השילטון המקומי טוענים שההסדר עם המינהל שלפיו הוא מעביר רק 10% מהיקף התקבולים בעסקאות שהוא עורך, מקפח את הרשויות המקומיות שבתחומן רוב המקרקעין הם ציבוריים. הטרזניה היא שעלויות הפיתוח של קרקע ציבורית אינן שונות מעלויות פיתוחן של קרקעות פרטיות, ואילו הסכומים שמעביר המינהל בתור היטל השבחה, נמוכים לאין שיעור מהסכומים שהיו יכולים להתקבל ברשות המקומית, אילו הייתה הקרקע בבעלות פרטית (ריאיון עם צבי צילקר, יו"ר ועדת הכספים של מרכז השילטון המקומי, אוגוסט 1996). יתרה מזאת, לעתים תכופות נמתחת ביקורת על ההסדר עם המינהל בייחוד מצד יישובים פריפריאליים. הללו סובלים לא רק משום שהקרקעות שבתחומם הן קרקעות מדינה, אלא גם משום שערך הקרקעות נמוך לאין שיעור לעומת ערך במרכז הארץ, ולכן היקף התקבולים בעסקאות המינהל נמוך ממילא. ומשום כך ההסדר עם המינהל גורם להם עוול כפול (ריאיון עם עו"ד אבי דרכסלר, נובמבר 1996).

במינהל מקרקעי ישראל מצדיקים את ההסדר הייחודי שנערך עמם בשיעורן הגבוה של קרקעות ציבוריות בישראל. אילו יושם ההסדר בדבר תשלום היטל השבחה בקרקעות פרטיות גם על קרקעות ציבוריות, לרבות האפשרות לערער על שומת ערך ההשבחה, הרי היו נדרשים פרקי זמן בלתי סבירים כדי לעשות עסקאות מקרקעין. לפיכך נקבע שהמינהל ישלם סכום קבוע שאי אפשר לערער עליו (ריאיון עם משה גת, לשעבר סמנכ"ל המינהל, נובמבר 1996). אשר להיקף ההכנסות שיש לרשויות המקומיות מהקרקעות שבניהול המינהל, טוענים באגף שיווק וכלכלה של ממ"י שאין הבדל גדול בין היקף ההכנסות מהיטל השבחה במקרים שהקרקע היא פרטית לעומת מקרים שהקרקע היא ציבורית (ריאיון עם יוסי כהן, הממונה על תקצוב פיתוח באגף שיווק וכלכלה במינהל מקרקעי ישראל, יוני 1995). ככל הידוע לנו, לא נעשה מחקר אמפירי שבוחן טענה זו וייתכן שיש מקום לבצע מחקר כזה, כדי לסייע בפתרון הוויכוח המתמשך בין הרשויות המקומיות ובין מינהל מקרקעי ישראל.

בשנת 1990 פרסמו גיל ואלתרמן מחקר מקיף שבו בדקו את היטל ההשבחה בתור כלי תכנוני וסקרו סוגיות משפטיות רלוונטיות. בעדכון למחקר, שראה אור ב-1994, כותבת אלתרמן: "מאז המהדורה הראשונה לא היו סוגיות פורצות-דרך שהובהרו על-ידי פסיקה של בית המשפט העליון. היטל השבחה, חרף חשיבותו המעשית הרבה והסוגיות שהוא מעלה, עדין אינו זוכה לתביעות משפטיות רבות".

גם היום זירת ההכרעה העיקרייה בנושא היטל השבחה נשארה הזירה השמאית, ולא המשפטית. עם זאת, בשנים האחרונות הועלו כמה שאלות לפסיקה, מהן נוגעות למחקרנו. נביא שתי פסיקות של בית המשפט העליון בנושא היטל השבחה שהשפעתן רבה על מידת יכולתן של הרשויות לנצל עד תום את כלי היטל השבחה.

סוגיה רבת פנים ורבת עימותים היא מידת השתתפותו של מינהל מקרקעי ישראל בנטל מימון צורכי ציבור באמצעות היטל השבחה. כזכור, על-פי החוק וההסכם המוזכר בו בין ממ"י ובין הרשויות המקומיות, המינהל מעביר לוועדות המקומיות 10% מתקבוליו השנתיים בגין דמי חכירה, דמי הסכמה ודמי היתר המתקבלים בתחומן. הרשויות המקומיות טוענות שהסכומים שמשלם המינהל נמוכים מדי, ואילו המינהל טוען כי סכומים אלה הם די והותר ודומים לאלה שמשלם המגזר הפרטי. המחלוקת מתחדדת כאשר בעלי הזכויות בקרקע הם בני רשות, כלומר אין להם לא זכויות של בעלים ולא זכויות של חוכרים לדורות. בית המשפט נדרש לסוגיית חבותם של בני רשות בתשלום היטל השבחה בפרשת "קניית" - ניהול השקעות בע"מ נ' ועדה מקומית לתו"ב

רמת גן¹⁵. שם נפסק שכל עוד לא הוכרה הקרקע, אין ההיטל חל על המחזיק בהסכם הפיתוח בתור בר רשות בלבד, והוא חל על ממ"י על-פי ההסדר שהוזכר (שם, עמ' 783).

סוגיית בני הרשות עולה בכל עוזה במגזר הכפרי שבו עדיין, במרבית היישובים החקלאיים, נפוצה הקניית זכויות מסוג זה. החלטה 727 של מועצת מקרקעי ישראל מעוררת את השאלה הפרשנית האם ברשות חייב בתשלום היטל השבחה כמו חוכר לדורות? לפי פסק דין "קניית" נראה שעל המינהל לשאת בתשלום ההיטל. אבל לעתים נוהג המינהל לקבוע בהסכמי הפיתוח שהוא עורך, סעיף שמטיל את החובה לתשלום היטל השבחה על החקלאים שמבקשים לשנות את ייעוד

הקרקע. נוסח החלטה 727 לא מתייחס לחיוב החוכר בהיטל השבחה, ולכאורה השאלה אם אפשר לקבוע בחוזה הסדר שיגבר על הלכת "קניית", טרם זכתה להבהרת בתי המשפט. נמדר (126-125: 1996) סבור שאי אפשר להעביר את נטל המס ממינהל מקרקעי ישראל לחקלאי על-ידי הוראה חוזית בהסכם הפיתוח, שכן הוראת סעיף 21 לתוספת השלישית שעוסק בהסכם המיוחד עם מינהל מקרקעי ישראל, היא קוגנטית ואי אפשר להתנות עליה בדרך של הוראה חוזית.

עוד סוגיה הנוגעת בשאלה עד כמה ממצות הרשויות המקומיות את היטל השבחה, קשורה בשינוי של אומדן ההשבחה שחלה על מקרקעין בגין תוכנית. בסעיף 4 (5) לתוספת השלישית נאמר: "במקרקעין שבהם אושרו מספר תכניות בזו אחר זו, בלי ששולם היטל עקב אף אחד מאישורים אלה, תהא ההשבחה ההפרש בין שווים של המקרקעין בסמוך לפני אישורה של התוכנית הראשונה ובין שווים מיד לאחר אישורה של התוכנית האחרונה". בקרב המשפטנים חלוקות הדעות בנוגע לאופן חישוב ההשבחה. לפי דרך אחת, "שיטת המקפצה", יש לחשב את היטל השבחה לפי הפרש שבין ערך המקרקעין לפני ההשבחה הראשונה ובין ערכם לאחר ההשבחה האחרונה, בלי להתחשב בתוכניות אחרות שאושרו בטווח הזמן שביניהן. על-פי השיטה השנייה, יש לחשב את ההשבחה ב"שיטת המדרגות" ולערוך שומות השבחה לכל התוכניות שאושרו בטווח הזמן שבין שתי ההשבחות הללו. עו"ד מאיר (1994) דן במאמרו בפרשנות הראויה להוראות סעיף 4 (5) ומגיע לכלל מסקנה שיש לאמץ את החלופה הפרשנית המצדדת בעריכת שומה אחת, שכן אין בלשון הסעיף עיגון ל"שיטת המדרגות". בדבריו, מביא עו"ד מאיר את הוראות התוספת השלישית, סעיף 9: "יש לקבוע את ההשבחה ואת ההיטל ליום תחילת התוכנית המשביחה, וממועד זה ואילך ועד למועד מימוש הזכויות במקרקעין, צמוד ההיטל למדד המחירים לצרכן או למדד תשומות הבניה, לפי שיעור העלייה הנמוך מבין שני המדדים האמורים". מאחר שהתנודות בערך המקרקעין אינן זהות דווקא לשינויים במדד, הרי מדידת כמה השבחות במועדים שונים וצירופן יחד עשויה לתת תוצאה השונה מזו של מדידת ההשבחה הכוללת, במועד

התוכנית המשביחה האחרונה. המצדדים ב"שיטת המקפצה" טוענים שכל אותן תוכניות ביניים שאושרו, לא נוצלו בפועל ואף לא שולם בעבורן היטל השבחה, דהיינו הן מייצגות רק פוטנציאל להשבחה, ולא השבחה ממשית של הקרקע, שכן הן לא הגיעו לידי מימוש. לדעת התומכים ב"שיטת המדרגות" יש לחשב את ההשבחה של כל תוכנית בנפרד עד לתאריך הקובע (יום תחילת התוכנית) ולהצמיד כל חוב לפי כללי ההצמדה בסעיף 9 לתוספת. מסקנה זו נתמכת, לדעתם, בהגדרת המונח "השבחה" בסעיף 1 (א) לחוק שבו נקבע כי "השבחה היא עליית שווים של מקרקעין עקב אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג". בדברי ההסבר להצעת חוק התיכנון והבניה (תיקון מספר 15) תשמ"א - 1980, נאמר "שלאורך חישוב ההשבחה אין להביא בחשבון גורמים אחרים המשפיעים על עליית ערך הנכסים ויש להתחשב רק בעליית השווי עקב אישור התוכנית או שינויה". המצדדים ב"שיטת המדרגות" טוענים שרק חישוב סך כל ההשבחות - מתחילת הדרך, בטרם אושרה התוכנית הראשונה, ועד לאחר אישור התוכנית האחרונה - תואם את הגדרת המונח "השבחה" ועונה על כוונת המחוקק, כפי שבאה לידי ביטוי בהצעת החוק.

¹⁵ רע"א 85/88, "קניית" - ניהול השקעות בע"מ נ' ועדה מקומית לתו"ב רמת גן, פ"ד מ"ב (4), עמ' 782-789.

פסק הדין בעניין **עזבון פרידמן**¹⁶ תמך בגישת "המדרגות". בפסק הדין העדיף בית המשפט המחוזי בירושלים את שיטת "מדרגות ההשבחה" משיטת "מדרגת השבחה" אחת. הטעם העיקרי לכך, לדעת בית המשפט, הוא הוראת סעיף 4(11) לתוספת השלישית שלפיה ההשבחה תיקבע "בסמוך לאחר אישור התוכנית". אמנם בהסכמה הדדית בין הוועדה המקומית לבעלים אפשר לדחות את עריכת השומה עד למימוש הזכויות, אבל כל אחד מהצדדים יכול לכפות על רעהו לערוך שומה קודם לכן, ולפיכך עולה, לדעת בית המשפט, כי כל "מדרגה" היא בת חיוב בהיטל נפרד, ואין בהוראת סעיף 4(5) כדי לשנות מסקנה זו.

בפרשת **הצלחת יחזקאל נ' הוועדה המקומית ראשון לציון**¹⁷ עלתה שוב לבירור הסוגיה מהי הדרך הנכונה לחישוב היטל השבחה המוטל על מקרקעין שהושבחו בעקבות סדרת תוכניות בניין ערים. אלא שהפעם בית משפט השלום ברמלה שהסוגיה הובאה לפניו, הגיע לכלל מסקנה שונה מזו שהזכרנו לעיל.

חברת יחזקאל מחזיקה במקרקעין בראשון לציון שתוכנית מפורטת חלה עליהם משנת 1967 ותוכנית מתאר משנת 1970. בשנת 1980 נכנסה לתוקף תוכנית מפורטת חדשה, בשנת 1983 אושרה תוכנית חלוקה חדשה ובשנת 1991 אושרה תוכנית לעדכון טבלאות איזון. תוצאת חישוב ההיטל ב"שיטת המקפצה" במקרה זה תהיה ערך השבחה גבוה יותר מערך ההשבחה לפי חישוב "שיטת המדרגות". על רקע זה נדרשה הכרעת בית המשפט. ההפרש הניכר בערך ההשבחה שמתקבל בחישוב על-פי שתי השיטות נעוץ בעליית ערכם של המקרקעין הרבה מעל לעליית מדד תשומות הבנייה או מדד המחירים לצרכן. על-פי השיטה הראשונה בסיס החישוב הוא ערך המקרקעין בשוק החופשי ועל-פי "שיטת המדרגות" ערך המקרקעין מחושב לפי המדד הנמוך מבין השניים בכל נקודת השבחה בגין תוכנית מאושרת.

חברת יחזקאל טענה כי לפי שיטת "המקפצה", מוטלים על האזרח מסים לא רק עקב השבחת המקרקעין, אלא אף בגין עליית ערך המקרקעין. בית המשפט סבר שאפשר להתגבר על חשש זה מכיוון שהאזרח רשאי לדרוש לשלם את היטל ההשבחה מיד עם אישור התוכנית ולא לדחות זאת עד מועד מימוש הזכויות. אם ינהג כך, יימנע מתשלום בעבור עליית ערכם של המקרקעין מסיבות שונות.

בהחלטתו, מאמץ בית המשפט את "שיטת המקפצה", ומסתמך על לשונו הברורה של סעיף 4(5) לתוספת השלישית (ראו לעיל). פסיקה זו מאפשרת לעיריית ראשון לציון להפיק - במקרה זה - יותר הכנסות מכלי ההשבחה מאשר מאפשרת לה "שיטת המדרגות".

ראינו אפוא, שעמדת בתי המשפט בסוגיה זו אינה תמיד אחידה. מאחר שטרם נקבעה הלכה בסוגיה, יש לצפות ששאלה זו תוסיף ותעלה לדיון בבתי המשפט עד שתוכרע בהלכה מחייבת.

עוד סוגיות בעייתיות בנוגע להיטל השבחה מתעוררות מפעם לפעם, ובמשרד האוצר נותנים את הדעת על חסרונותיו של כלי מימון זה במתכונתו הנוכחית. בשלהי שנת 1996 עלתה על סדר היום הציבורי הצעה של אגף התקציבים במשרד האוצר לבטל את היטל ההשבחה ולהחליפו באגרות קבועות שתעריפיהן יחושבו לפי נוסחאות, שייקבעו מתוך התייעצות עם נציגי מרכז השילטון המקומי. הצעה זו טרם זכתה לבדיקה מעמיקה ויש לשער שהנושא ימשיך להעסיק את קברניטי המשק והשילטון המקומי עד שימצא הסדר שישיב את רצון כל הצדדים.

¹⁶ ע"א 10/91 (יס), עזבון המנוח פרידמן נ' הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה, ירושלים (לא פורסם).

¹⁷ ת.א. 1880/95, הצלחת יחזקאל בע"מ נ' הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה ראשון לציון, בית משפט השלום ברמלה, לפני השופטת ז. בוסתן (טרם פורסם).

פרק 5: נטלי יזמים מכוח חוקי עזר מקומיים

במדינת ישראל 256 רשויות מקומיות - עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. הרשויות המקומיות הן המוסדות הסטטוטוריים האחראים לספק את מרבית השירותים הציבוריים בתחומי היישובים. ראשית, נסקור את החוק המאפשר לרשויות המקומיות להטיל חיובים שונים בגין עבודות פיתוח, נציג את האמצעים החלופיים שהתפתחו ונביא את הפסיקה שהתפתחה בנושאים השנויים במחלוקת. עבודתנו מתרכזת בהיטלי הפיתוח המוטלים מכוח חוקי העזר העירוניים ובוחנת מהו חלקם של אלה בסל האמצעים שמפעילות הרשויות המקומיות כדי להבטיח את המשאבים הדרושים לצורך הפיתוח העירוני.

מקור הסמכות לרשויות המקומיות

בין חובותיה וסמכויותיה של הרשות המקומית תופסות מקום נכבד החובות והסמכויות להקים ולהחזיק מערכות תשתית עירוניות שיותאמו לתוספת האוכלוסייה הצפויה ולהגדלת הפעילות העירונית הנובעת מהתפתחות העיר.

החוק המסמיך את הרשויות המקומיות לבצע את תפקידן הוא פקודת העיריות (נוסח חדש) ופקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש). לפי העיקרון בדבר חוקיות המינהל, הלקוח מהמשפט המינהלי, החוק הוא הקובע מה מותר לרשות מקומית לעשות ומה היא חייבת לבצע. שלא כגוף בעל ישות משפטית פרטית, היכול לבצע כל פעולה שיחפוץ, אלא אם היא נאסרה בחוק, מצבה של הרשות המקומית שהיא חלק מהמינהל הציבורי, שונה. הרשויות המקומיות יכולות לבצע אך ורק פעולות שהחוק מפורשות מסר בידן את הסמכות לבצען. לא די שפעולה מסוימת אינה אסורה, עליה להיות מותרת כדי שתהיה כשרה בעיני החוק (ברכה, 1988: 35).

בפקודת העיריות, סעיף 233 נאמר: "עירייה תעשה בתוך תחומה בעניינים המפורשים בסימן ב', וכל פעולה אחרת שעירייה מצווה לעשות לפי הפקודה או לפי כל דין אחר, והיא מוסמכת, בתחום העירייה או בשטח בנין עיר הכולל את תחום העירייה, לעשות בעניינים המפורשים בסימן ג' - והכל כשאינן הוראה אחרת מאת השר בעניינים אלה, כולם או מקצתם, ובכפוף להוראות הפקודה או כל דין אחר". בסעיפים הבאים שבסימן ב' מופיעה רשימה של חובותיה של העירייה ובסימן ג' מפורטות סמכויות העירייה. אלה הן רשימות סגורות ואין לסטות מהן. אבל לצד החובה הציבורית המוטלת על גוף ציבורי בתור שכזה, יש לרשות המקומית שיקול דעת לקבוע בעצמה את סדר העדיפויות למילוי משימותיה, כלומר את הזמן, את המקום ואת האופן שבו תגשים את החובה הציבורית. שיקול הדעת מאפשר לרשות לראות את טובת כלל הציבור לנגד עיניה ולכלכל את צעדיה לפי מגבלות התקציב העומד לרשותה (וינוגרד, 1988: 183-184).

סמכויותיה של העירייה מוגדרות בפקודת העיריות (נוסח חדש) בסעיף 249:

"סמכויותיה של עירייה הן:

- (1) בניינים ועבודות - לבנות ולקיים בנייני ציבור, לעשות עבודות ציבוריות אחרות ולבנות ולקיים חנויות ובתיים;
- (2) שירותים, מפעלים ומוסדות - להקים, לקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם לדעת המועצה, לתועלת הציבור או להשתתף בהקמתם, בהחזקתם ובניהולם;

(8) גנים ציבוריים - לספק, להתקין, להתוות, לתכנן, לשפר, לקיים, להסדיר גנים וגינות ומקומות מרגוע או נופש אחרים לשימוש הציבור, לפקח עליהם ולהשתתף בהוצאות קיומם של מקומות כאמור שהתקינם אדם לשימוש הציבור;

(10) רחובות ציבוריים - לסלול כל רחוב שאיננו רכוש הפרט ולדאוג למצבו התקין של כל רחוב
(12) סלילת מדרכות - לסלול מדרכות או לדרוש מבעלי המקרקעין הגובלים רחוב לסלול סלילה ראשונה. מדרכה לאורך הרחוב הגובל את מקרקעיהם;”

מקור הסמכות להטיל מסים על הציבור

ביצוע התפקידים והסמכויות שהוטלו על הרשות המקומית מטעם השלטון המרכזי כרוך בהוצאה כספית גדולה ונחוץ לקבוע את המקורות הכספיים להכנסות של הרשויות המקומיות.

מעיקרון שילטון החוק נגזר שרשות ציבורית אינה רשאית לגבות מס או היטל בלא הסמכה בחוק (ברכה, 1988: 34-37). חוק יסוד משק המדינה קובע בסעיף 1(א): ”מסים, מילואות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו אלא בחוק או על-פי; הוא הדין לגבי אגרות”. הוראה זו חלה, על-פי לשונה, גם על תשלומי חובה ואגרות שמטילה רשות מקומית או ועדה לתיכנון ולבניין עיר (נמדר, עמ' 25-26). באין חוק מסמיך או תקנה המחייבת תשלום מס, תהיה דרישת הרשות חריגה מסמכות, והאזרח לא יהיה חייב לפעול על-פיה.

עקרון הטלת המסים בא להסדיר את מימון פעולותיה של הרשות הציבורית, בין היתר, באמצעות האזרחים שייחנה הלכה למעשה מפעולות אלה. ברמה הארצית מתבצעת גביית מסים המוסדרת בחוקי המסים ובחוק התקציב. לכאורה, היה אפשר שהמדינה תגבה את כל המסים ותתקצב את הרשויות המקומיות לפי מידת הצורך. אלא שהגוף המחוקק של השלטון המרכזי אינו מסוגל להתגבר על שלל המשימות של הרשות המקומית, בלא להבדיל ביניהן בצורכיהן, ולכן ניתנה לרשויות המקומיות האפשרות להסדיר מערכת של חקיקת משנה, באמצעות חוקי עזר, שתחייב בעלי נכסים בתחום הרשות המקומית להשתתף בהוצאות הפיתוח, לרבות הוצאות הקמת התשתית העירונית. פקודת העיריות קובעת בסעיף 250 לפקודה: ”מועצה רשאית להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לעירייה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם לפי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם, או כדי לדרוש מבעל נכס או מחזיקו לבצע באותו נכס עבודה הנחוצה למטרה האמורה”.

סעיף 251 לפקודה: ”בחוקי עזר רשאית המועצה לקבוע הוראות בדבר -

(1) תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות על-ידי כל אדם, זולת העירייה גופה, בקשר לדברים האמורים בסעיף 250;

(2) מתן רישיון או היתר בקשר לאותם דברים ותשלום אגרות בעד הרישיון או ההיתר;”

מונחים משפטיים לסוגי התשלומים

התשלומים שהציבור חייב בהם לצורך פיתוח תשתית עירונית מוגדרים, לרוב, בתור השתתפות בעלים בהוצאות פיתוח. מבחינה משפטית אפשר להבחין בין סוגי התשלומים כדלקמן¹⁸:

מס הוא תשלום שמטילה רשות ציבורית בכפייה, בלא תמורה ישירה מאת הרשות לידי משלם המס. הטלת מסים וגבייתם היא בסמכותה הבלעדית של ממשלת ישראל, כפי שקובע חוק יסוד: משק המדינה, המצוטט לעיל.

דמי השתתפות - תשלום שמטילה רשות ציבורית, ששיעורו נקבע יחסית להוצאה שהוציאה בפועל הרשות הציבורית.

אגרה - תשלום בעבור שירות שמספקת רשות ציבורית על-פי חוק. במקרה זה חייב להיות קשר סיבתי בין התשלום ובין השירות, אך לא חייבת להיות הלימה בין עלות השירות ובין התשלום המתקבל בעבורו.

היטל - השתתפות יחסית של בעל נכס או המחזיק בו, בהוצאות פיתוח תשתית שהוא נהנה ממנה. ההיטל דומה לאגרה או לדמי השתתפות שכן יש זיקה כללית בין התשלום ובין השירות שניתן בגינו. שלא כדמי השתתפות הנגבים רק בעבור הוצאות שנעשו בפועל, ההיטל מתייחס להוצאות עתידיות, ואינו חל על הוצאות שהוצאו בעבר.

תרומה - מונח זה עומד בגבול שבין מס למחיר. זוהי תרומת חובה שמרימים בעלי נכסים לשם מימון שיפורים מיוחדים העלולים להשביח את ערך נכסיהם.

הכלים השונים שתוארו לעיל, הם דרכים אחדות שבאמצעותן גובות הרשויות המקומיות השתתפויות בעלים במימון מערכות תשתית עירוניות.

ההבדל בין דמי השתתפות ובין היטלים

עד לפני שנים לא רבות נהגו הרשויות המקומיות להטיל על בעלי הנכסים בעיקר תשלומי חובה מסוג "דמי השתתפות" כאשר עלות העבודה הייתה נקבעת בכל פרויקט בנפרד ומחולקת בין בעלי הנכסים הגובלים באתר שבו מבוצעת העבודה. בדרך זו נשמרה, כביכול הזיקה הישירה בין הנהנה ובין המשלם.

בשנים האחרונות מחליפים ההיטלים את דמי השתתפות המסורתיים. על-פי שיטת ההיטלים, אין צורך להוכיח קשר ישיר בין הוצאות הפיתוח הישירות באזור הגאוגרפי שבו ממוקם נכס מסוים, ובין שיעור ההיטל המוטל על בעל הנכס או על המחזיק בו. לפי השיטה החדשה, שיעור ההיטלים מבוסס על העלות הממוצעת של ביצוע העבודות שמטרתן לספק את צרכי הפיתוח בכל תחום השיפוט של העיר, בהווה ובעתיד. בכך שונים ההיטלים מדמי השתתפות שאותם היה אפשר לגבות רק בעבור עבודות שבוצעו בפועל והיו בגינן הוצאות. נשאלת אפוא השאלה האם יכולה הרשות המקומית לחייב בעלי נכסים בתשלום היטל בעבור עבודות שנעשו בעבר?

שאלה זו זכתה להבהרה בפרשת **עיריית קריית אתא נגד חברת כימיקלים ופוספטים בע"מ**¹⁹. במקרה זה דן בית המשפט בשאלה אם עיריית קריית אתא רשאית לחייב את חברת כימיקלים בהיטל ביוב בעבור תוספת בנייה למפעלה, כאשר הביוב המשמש את המפעל, קיים והותקן עוד

¹⁸ המקור להגדרות: "דיני מסים", 1988, (מהדורה רביעית) מאת ד"ר א. ויתקון וד"ר י. נאמן, עמוד 4.

¹⁹ ע"א 308/72, עיריית קריית אתא נ' כימיקלים ופוספטים בע"מ, פד"י כ"ז (1), עמ' 617, 620.

בטרם הוחק חוק העזר. חברת כימיקלים סברה שאין להטיל עליה לשאת בהיטל הביוב האמור ופנתה לוועדת ערר ואחריה אף לבית המשפט המחוזי ובשניהם נקבע שאין לחייב את המפעל בהיטל ביוב. עיריית קריית אתא שסברה שדרישתה לתשלום ההיטל מוצדקת, ערערה לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים, אבל פסיקת השופטים תמכה בהחלטות שהתקבלו בערכאות הקודמות. בדברי השופטים נאמר: "החוק בא להנהיג שיטת מימון חדשה בכל מה שנוגע להתקנת מערכות ביוב על-ידי רשות מקומית. מה שמאפיין שיטה זו הוא שבעלי הנכסים שהביוב נועד לשימושם, לא ישלמו עוד דמי השתתפות בהוצאות ההתקנה לאחר שהוצאו למעשה, אלא יהיו חייבים בהיטל ששיעורו ייקבעו בחוק עזר... שיטה חדשה זו באה לסייע לרשויות לממן מראש את הוצאותיהן במערכות הביוב שיותקנו על-ידן והיא צופה פני העתיד ואינה חלה על העבר" (שם, עמ' 620).

שאלה דומה עלתה לדיון בערעורה של **חברת נכסי כוהנים בע"מ נ' עיריית תל-אביב**²⁰. במקרה זה ביקשה העירייה להתקין מערכת ביוב חדשה שהייתה אמורה לשרת גם את המערערת. חברת נכסי כוהנים טענה ששילמה בעבר היטל ביוב כחוק, ולכן אין היא חייבת לשלם שנית, אפילו תותקן במקום מערכת ביוב חדשה. בית המשפט פסק לטובת המערערת והפנה להוראתו הברורה של **סעיף 27 לחוק הביוב** שקובע: "בנכס שכבר שולמו עליו דמי השתתפות בהתקנת ביוב, לא יחוייב עוד בעל הנכס בהיטל לגבי השלב שעליו שולמו... גם אם הותקן על-ידה שנית" (הכוונה היא לרשות המקומית). הוראת החוק נועדה למנוע כפל תשלום ממי ששילם בעבר דמי השתתפות. אבל בדברי הסיכום מעלים השופטים הרהורים אשר להוגנות הנשיאה בנטל כפי שהיא משתמעת מלשונו של סעיף 27 לחוק הביוב. לסוגיה זו נקדיש התייחסות נפרדת בהמשך דברינו כשנבחן את שאלת הוגנות הנשיאה בנטל.

סוגים של חוקי עזר למימון תשתיות פיזיות

על-פי רוב נוהגות הרשויות לחוקק ארבעה חוקי עזר בסיסיים למימון הקמת תשתיות פיזיות: חוק עזר לביוב, לסלילה ותיעול, למים, והאחרון חוק עזר לניקוז. הוראות הדין מחייבות את הרשות להשתמש בכספים על-פי הייעודים שנקבעו להם בחוק העזר, ולנהלם בשיטת משק כספים סגור (סקר אגרות והיטלים, משרד הפנים היחידה למחקר, 1992). מטרת המסגרת הארגונית הקרויה משק כספים סגור היא ליצור מסגרת שתבטיח ריכוז של המשאבים הכספיים הדרושים למימון ההקמה והתפעול של מערכות תשתית במערכת חשבונאית נפרדת, כדי שניצול הכספים יהיה רק למימון הפעילויות שלשמן נועד ההיטל, וכדי שכספים אלה לא ישמשו למימון מטרות אחרות. במאי 1998 פירסם המינהל לתיכנון ולתיקצוב במשרד הפנים הנחיה לרשויות המקומיות, שלפיה משרד הפנים לא יאשר לרשויות המקומיות הלוואות להקמת מערכות ביוב מרכזיות, אלא אם כן תצביע הרשות המקומית על מקורות המימון הקיימים והעתידיים הצפויים להתקבל באמצעות היטלים ואגרות לכיסוי פירעון הלוואות. נוסף על כך, דורש משרד הפנים מהרשויות המקומיות שמעתה והלאה יונהלו פרויקטים של ביוב בחשבון בנק נפרד, והחל משנת הכספים 1996 הרשות המקומית נדרשת להגיש דוח על חיובי תשלום ועל גבייה בפועל של היטלים ושל אגרות ביוב. בדרך זו מבקש משרד הפנים להטמיע את ניהול פיתוח מערכות התשתית בדרך של משק כספים סגור (מתוך מכתב פנייה לראשי הרשויות מאת סמנכ"ל בכיר המינהל לתיכנון ולתיקצוב, 5.98.28). המציאות מלמדת שרבות מהרשויות המקומיות מתקשות לעמוד במסגרת ארגונית של פיתוח תשתיות בשיטת משק כספים סגור, ועדיין ארוכה הדרך עד שתוטמע השיטה לגבי כל סוגי היטלי הפיתוח. ההנחיות הנוגעות למשק הביוב הן הסנונית הראשונה שבעקבותיה, כך מקווים במשרד הפנים, יהיה אפשר ליישם את עקרונות השיטה גם על מרכיבי פיתוח אחרים

²⁰ ע"א 744/93 נכסי כוהנים בע"מ נגד עיריית תל-אביב, פ"מ כרך תשנ"ה, חלק שני, 1995.

(מתוך מסמך מסגרת עקרונית להפעלת משק הביוב כמשק כספים סגור, המינהלה הארצית לביוב, ספטמבר 1996).

לפי הנחיות משרד הפנים, סך ההכנסות שצפויות לרשות המקומית מהיטלים, צריכה להבטיח כיסוי מלא של כל ההוצאות שיש לרשות בגין הקמת התשתית האמורה. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 16 תשל"ג מנחה את הרשויות המקומיות כיצד לחשב את שיעור היטלי הביוב וקובע: "היטל התקנת ביוב נועד לכסות את ההשקעות במערכת הביוב כולה, לכן **שיעורי ההיטלים יחושבו באופן שהתקבולים הצפויים מגבייתם יממנו, במשך השנים, את כל ההוצאות הכרוכות בהקמת המתקנים הכלולים בהגדרת ה"ביוב" ושיבנו עבור הרשות המקומית ועל ידה**" (שם, עמ' 135). "בהקמת מתקנים" הכוונה למערכות ביוב אזוריות שישרתו פלח רחב של האוכלוסייה, וכן להתקנה ולחיבור של קווי ביוב - שישרתו את האוכלוסייה במתחם מסוים - למערכת האזורית.

משרד הפנים, המינהל לכספים ולתקציבים, פרסם בנובמבר 1995 נוהל להכנת חוקי עזר לסלילת רחובות ולתיעול. בהנחות היסוד המפורטות בראשית הנוהל נאמר: "**חוק העזר צריך לאפשר לרשות המקומית לגבות מבעלי הנכסים את כל עלויות פיתוח התשתית הרלוונטית**, באופן שסך ההכנסות הצפויות מההיטל יכסו את כל הוצאות הרשות המקומית בפיתוח התשתית הרלוונטית" (שם, עמ' 4). מכאן אנו מסיקים שהתקבולים מאגרות ומהיטלי פיתוח אמורים לשמש מקור מימון עיקרי לביצוע התשתית העירונית.

בבסיס חוקי העזר מונח העיקרון שאת נטל תשלומי החובה יש להטיל על אותם בעלי נכסים שלהם הזיקה הגדולה ביותר לעבודות התשתית המבוצעות, ואשר הם שייחנו מביצועה יותר מבעלי נכסים אחרים. כך, למשל, נהוג להטיל ולגבות היטל סלילת דרכים מבעלי הנכסים הגובלים בדרך הנסללת, ואילו היטל תיעול מוטל ונגבה מבעלי הנכסים שבאזור האיסוף שאליו מתנקזים מי הגשמים (עו"ד נתן מאיר - המדריך להקמה ולהפעלה של חברות עירוניות, 1992: 44-51). מכאן אנו למדים שהיטלי הפיתוח אינם מס, כדוגמת ארנונה המוטלת בלא קשר ישיר לשירות שהעירייה מספקת לתושבים. הרשות המקומית מוסמכת לגבות היטלים ואגרות פיתוח בעבור התשתיות רק אם היא מבצעת עבודות לשם הספקתם. אם מסיבה כלשהי השירות לא מסופק לתושב, אין לחייבו לא בדמי השתתפות, לא באגרות ולא בהיטלים (חוות דעת מאת ישראל אזר בדבר חוקיותם של חוקי עזר חדשים למבני ציבור ולגנים ציבוריים, מסמך פנימי של הלשכה המשפטית של משרד הפנים, 23.1.95).

מלשון סעיף 250 לפקודה (לעיל) אנו למדים שהעירייה יכולה לממש את סמכותה ולספק את צורכי הציבור הנחוצים בשתי דרכים. הדרך האחת היא להקים את התשתיות העירוניות באמצעות קבלנים מטעמה, ואזי הרשות גובה מבעלי הנכסים היטלי פיתוח לפי חוקי העזר. הדרך השנייה היא לתת הרשאות לבעלי זכויות במקרקעין בתחום השכונה להקים בעצמם ועל חשבונם את התשתית העירונית, לפי מפרטים וסטנדרטים שקובעת הרשות המקומית. במקרה כזה נחתם הסכם בין הרשות המקומית ובין מבצעי העבודות והרשות מתחייבת שלא לגבות היטלי פיתוח לפי חוקי העזר. הדרך ההסכמית היא בת מימוש כאשר מספר בעלי הזכויות במקרקעין הוא קטן; ככל שגדל מספר בעלי הזכויות במקרקעין, כך מתרבים הקשיים ביישום דרך זו (עו"ד נתן מאיר - המדריך להקמה ולהפעלה של חברות עירוניות, 1992: 44-51). נשוב ונדון בהרחבה באפשרות ההסכמית בפרק 6 שעוסק בהסכמים בין יזמים ובין רשויות התיכנון.

מועד התשלום של היטלי הפיתוח

הרשות המקומית נוהגת לגבות את היטלי הפיתוח באחד משני מועדים: אפשרות אחת היא לגבות היטלי פיתוח כשהרשות מתכוננת לבצע עבודות תשתית מיוזמתה היא. האפשרות השנייה היא לגבות את ההיטלים בשעה שהוצאו היתרי הבנייה, ובלבד שהרשות המקומית הכריזה על כוונתה לבצע את עבודות התשתית בעתיד. במצב זה אמורים התקבולים להישמר בחשבון מיועד והם

מושקעים לצרכים אלה בלבד. על-פי-רוב נוקטת הרשות את השיטה הראשונה כשמדובר בביצוע עבודות תשתית במתחם הבנוי, כולו או מקצתו, ואילו בשיטה השנייה נעשה שימוש בדרך כלל כשמוקמים פרויקטים חדשים למגורים, למסחר, לתעשייה וכיוצא באלה (ריאיון עם עו"ד מלכה אנגלסמן, יוני 1996).

גביית ההיטלים עם ביצוע העבודות מוסדרת בכל חוק עזר שמחוקקת הרשות המקומית. אחד מסעיפי חוק העזר קובע הוראות בדבר חיוב של בעלי נכסים בהיטל. סעיף זה מגדיר מי חייב בהיטל ומפנה לסעיפים הרלוונטיים שמפורטים בהם שיעורי ההיטל ואופן תשלומו (דוגמה לחוק עזר מופיעה בנספחים 1-2).

הדרך השנייה שלפיה בעל הנכס משלם את היטלי הפיתוח בשעה שהוצאו היתרי הבנייה, נועדה לסייע לאכוף תשלום ההיטלים. שכן כל עוד לא פרע האזרח את חובותיו הכספיים כלפי הרשות המקומית, לא יינתן לו היתר הבנייה המיוחל.

עד שנחקק תיקון מספר 26 לחוק התיכנון והבנייה, לא הייתה זיקה משפטית בין הזכות לקבלת היתר בנייה מהוועדה המקומית ובין החובה המשפטית לשלם היטלי פיתוח לרשות המקומית במועד הוצאת ההיתר. תוצאת היעדר זיקה זו הייתה שהיתרי בנייה הוצאו בלא ששולמו היטלי הפיתוח המגיעים לרשות, וכך נפגעו מקורות המימון של הרשות המקומית לביצוע עבודות התשתית הנחוצות בתחום שיפוטה. תיקון 26 פתר את הבעיה לאחר שקבע בסעיף 145 (ד): "...לא יעוכב מתן היתר אם נתמלאו לגביו כל דרישות החוק והתקנות, ושולמו האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים... בגין הנכס אליו מתייחס ההיתר...". אמנם הצמדת תשלומי ההיטלים למועד שבו מוצא היתר הבנייה, מסייעת לאכוף את תשלום ההיטלים, אבל היא אינה מבטיחה לרשות את כל המשאבים הנחוצים לפיתוח במועד שבו הם דרושים; זאת משום שלרשות המקומית אין שליטה על מועדי הבקשות המוגשות למתן היתרי בנייה, ולפיכך אין ודאות אשר לקצב ולמועד זרימת הכספים המיועדים לפיתוח.

אולי משום כך אין, לא בפקודת העיריות ולא בחוקי עזר לפיתוח, סעיף שמחייב את הרשות המקומית להקים את מערכת התשתית שבעבורה גבתה היטלים מיד משקיבלה את התשלום. משמע, תשלום היטלי הפיתוח שמשלם בעל הנכס, לא יוצר יחס של מזמין וקבלן בינו ובין הרשות המקומית ואינו מחייב את הרשות לבצע את עבודות התשתית בד בבד עם התקדמות הבנייה, אלא במקרים קיצוניים כאשר ההימנעות מביצוע העבודות אינה סבירה ונובעת משיקולים זרים של הרשות המקומית בתור רשות מינהלית וכיוצא באלה (ריאיון עם עו"ד נתן מאיר, נובמבר 1996).

על רקע קשיים שמקורם באי התאמה בין עיתוי הספקת התשתיות ובין מועד התשלום בעבורן, צמחו והתפתחו ההסדרים להסכמי פיתוח בין בעלי הנכסים ובין הרשות. בעבודתנו אנו בוחנות את התפתחותם של הסדרים אלה ומקדישות להם פרק מיוחד (ראו פרק 6) שיובא מיד. בפרק הממצאים אף נביא דוגמאות לשימוש בהסכמים שעושות שתיים מהרשויות המקומיות שחקרנו.

ערר על הדרישה לתשלום היטלים

בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות לא קבוע מנגנון שמאפשר לפרט לערער על חיוב בהיטלי פיתוח לפי חוקי העזר. לאזרח, כך מתברר מהפסיקה, גם אין יכולת לערער על עצם ההחלטה בדבר ביצוע עבודות התשתית שבעטיין מוגשת לו דרישה לתשלום היטלים מטעם

הרשות המקומית. קביעה זו מצאנו בפרשת אילנה ושלמה נעים נ' עיריית תל-אביב²¹. במקרה זה דרשה העירייה מהמערערים לדאוג, על חשבונם, לביצוע תיקונים בבור שופכין פרטי. זמן קצר לאחר שהשלימו את העבודה, החלה עיריית תל-אביב לבצע עבודות תשתית במטרה להקים רשת ביוב באזור ולמערערים נשלחה הודעה על ביצוע העבודה בצירוף שובר תשלום היטל ביוב בעבור חלקם בהכנת התשתית והחיבור אליה. המערערים סירבו לשלם את ההיטל²². לענייננו חשובה אמירת השופטים אשר לזכות הערעור ועל כך נפסק "שאין לאזרח יכולת לערער על החלטה בדבר עצם ביצוע עבודות השיפור או התיקון שמבצעת הרשות המקומית, ולכן חובה עליו להשתתף בהוצאות הכרוכות בכך" (שם, עמ' 158-159).

אמנם הפרט אינו רשאי לערער על ביצוע עבודות שמטבען נועדו לשירות הכלל, אבל עומדת לו הזכות לערער על דרישת התשלום. הנחיה מפורשת בנידון אנו מוצאים בחוק הרשויות המקומיות (ביוב), תשכ"ב-1962 (להלן חוק הביוב).

מטרתו של חוק הביוב להגדיר את תפקידה ואת סמכותה של הרשות המקומית בדבר התקנת ביוב. בסעיף 30 לחוק הביוב נקבע ש"בעל נכס הרואה עצמו נפגע על-ידי דרישת תשלום שנמסרה לו מטעם הרשות המקומית, רשאי לערער עליה לפני ועדת ערר, תוך 30 יום מיום שנמסרה לו דרישת התשלום. הוועדה רשאית לאשר את דרישת התשלום, בשינויים או בלי שינויים, או לבטלה". בסעיף 31 לחוק הביוב נקבע ש"העורר או הרשות המקומית רשאים לערער על החלטת ועדת הערר לפני בית המשפט המחוזי שבתחום שיפוטו נמצא המושב של ועדת הערר..." אפשר לערער על פסיקת בית המשפט המחוזי לפני בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים בנקודה משפטית בלבד ובתנאי שניתנה רשותו של בית המשפט המחוזי.

כמובן, במקום שלא מפורט בחוק העזר מנגנון ערעור בגין דרישת התשלום, פתוחה הדרך לפני האזרח להגיש תביעה בבית המשפט האזרחי כנגד החלטת הרשות לחייבו בתשלום היטלי פיתוח.

תעריפי ההיטלים

כדי שנטלי הפיתוח יוכלו לשמש כלי יעיל ליישום של מדיניות תכנונית ולהשגת יעדי השימוש האופטימליים בקרקע, על הרשויות המקומיות להבטיח שיהיו להן תוכניות מוגדרות שקובעות מסגרת לנטלים (Kaiser & Burby, 1988). חוזר מנכ"ל משרד הפנים 92/9 (7.4.92) מנחה את הרשויות המקומיות לצרף לכל חוק עזר שמוגש לאישור משרד הפנים (ולא דווקא חוק עזר למימון תשתיות) דברי הסבר בדבר מטרת חוק העזר, נחיצות התקנתו וכן הסבר לסעיפי חוק העזר שאינם מובנים לקורא הרגיל. לחוקי עזר שעניינם אספקת התשתיות הפיזיות, יש לצרף תחשיב כלכלי המבוסס על העיקרון של משק כספים סגור ומאוזן בטווח הארוך. על התחשיב להציג אומדן של הוצאות שיהיו לרשות המקומית בגין הקמת התשתית הנחוצה וכנגדו יש להוכיח שלרשות יהיו די הכנסות מהגורמים הפוטנציאליים לחיוב. טווח השירות לתשתיות הפיזיות אינו אחיד והוא משתנה לפי סוג התשתית ולפי חובתה או סמכותה של הרשות המקומית לספקה, כפי שנקבע בפקודת העיריות (סעיף 249). מוסכם ששטח וצפיפות בנייה הם מדדים סבירים המשקפים צריכה של עבודות פיתוח, ולכן מקובל שהחיוב על-פי חוקי עזר מורכב משני תעריפים: תעריף אחד למטר

²¹ ע"א 380/86 אילנה ושלמה נעים נ' עיריית תל-אביב, פ"ד מ"ג (4), בעמ' 156.

²² הנושא המרכזי בערעור שלפנינו עוסק בפרשנות הראויה לסעיף 17 לחוק הביוב שבו נאמר: "בעלי נכס שנמסרה להם הודעה כדין על התקנתו... של ביוב... חייבים בהיטל התקנת הביוב".

רבע של קרקע ותעריף שני לשטח הבנוי לפי מטר מרובע או מטר מעוקב בנייה (ריאיון עם הממונה על המחלקה לשירותים מוניציפליים ופיתוח במינהל לכספים ולתקציבים במשרד הפנים, נובמבר 1996).

בחוזר מנכ"ל מספר 16 משנת תשל"ג נאמר: "מאחר שבמציאות קיימות סטיות מהתחשיבים, יש לבדוק אחת לשנה את שיעורי ההיטלים ולראות האם יש בהם כדי לכסות את ההשקעות. אם יתברר שההיטל שנקבע אין בו די כדי לכסות את ההוצאות, יש צורך לקבוע היטל חדש". ככל הידוע לנו, רק מקצת הרשויות המקומיות נוהגות לבחון את התעריפים של חוקי העזר שלהן בשיטתיות. יש רשויות שנוהגות לעדכן את חוקי העזר שלהן כשהן עומדות לבצע עבודות פיתוח בהיקף נרחב. משיחה עם הממונה על מינהל הכספים והתקציבים במשרד הפנים התרשמנו שרשויות מקומיות רבות בישראל אינן מקפידות להתאים את התעריפים של חוקי העזר להיקף הוצאותיהן וזאת אחת הסיבות לגירעונות בתקציביהן (ריאיון עם סגן הממונה על שירותים מוניציפליים ופיתוח, נובמבר 1996).

מתברר שעד לאחרונה לא פרסם משרד הפנים הנחיות מפורטות כיצד לערוך את התחשיבים הללו. הסנונית הראשונה בתחום זה היא הנוהל לעריכת תחשיבים להיטלי סלילה ולתיעול שפרסם משרד הפנים בנובמבר 1995. בדברי ההסבר לנוהל נאמר שמטרתו היא לקבוע כללים אחידים לכל הרשויות המקומיות לאופן חישוב תעריפי ההיטלים (מתוך: נוהל להכנת חוקי עזר לסלילת רחובות ותיעול, משרד הפנים, 1995). אבל ראוי לדעת, כללים אחידים לחישוב ההיטלים אין בהם כדי להבטיח שתעריפי ההיטלים יהיו שווים לכל הרשויות. יש כמה סיבות לשוני בתעריפי היטלי הפיתוח מרשות לרשות:

- כל חוק עזר פותח ברשימה של הגדרות ואפשר שההגדרות לחיוב יהיו שונות מרשות לרשות.
- עלות עבודות הפיתוח מושפעת מהתנאים הטופוגרפיים שבהם מתבצע הפיתוח. ברשויות שבהן התנאים הטופוגרפיים הם קשים, עלות עבודות הפיתוח תהיה גבוהה יותר.
- היקף הוצאות הפיתוח מושפע מגודל המערכות שיש להקים לפי גודל אוכלוסיית השירות.
- כל רשות קובעת לעצמה את סטנדרט הפיתוח של מערכות התשתית ואת איכותן. ככל שהרשות מבקשת לספק לתושבים סטנדרט גבוה יותר - למשל, תאורה דקורטיבית, גשרים להולכי רגל כדי להגביר את הבטיחות בדרכים, גינון בשטחים ציבוריים וכיוצא באלה - כך עלות ההוצאות בגין ביצוע התשתית.
- יש הבדלים בין צורכי הפיתוח שנובעים מפרויקטים שייעודם שונה (תעשייה, מסחר, מגורים וכדומה).

התאחדות הקבלנים והבונים בישראל מזמינה מזמן לזמן סקרים שבודקים את גובה היטלי הפיתוח בכמה רשויות במרכז הארץ שבהן תנאי הפיתוח דומים. בטבלה מספר 1 נציג סיכום של ממצאיהם על הפערים בגובה תעריפים של אגרות והיטלי פיתוח נבחרים שנבדקו ב-16 רשויות מקומיות (דוגמאות לשונות הרבה בתעריפי ההיטלים ברשויות נבחרות מופיעות בנספח מספר 3).

טבלה 1: הפערים בגובה תעריפים של אגרות והיטלי פיתוח ב-16 רשויות מקומיות בישראל

הנתונים הכספיים הם במחירי דצמבר 1992²³:

²³ מקור: מרכיבי מחיר דירת מגורים כולל נטל המיסוי ותשלומי החובה, התאחדות הקבלנים והבונים בישראל, (1995: 46).

עלות למ"ר מגרש (ש"ח)	עלות למ"ר בנוי (ש"ח)	סוג התשלום
1.52-16.74	12.99-34.81	היטל ביוב
0.64-14.11	6.66-18.04	אגרת תיעול
3.19-12.89	16.71-35.55	אגרת הנחת צינורות מים
12.73-31.5	24.28-51.83	היטל סלילה

מנתוני הטבלה אפשר ללמוד שהשוני בתעריפים בין העיריות שנבדקו, הוא רב. בהתאחדות הקבלנים מסבירים את הפער בתעריפים במס סמוי המגולם במחירי ההיטלים (ריאיון עם יו"ר ארגון הקבלנים והבונים תל-אביב-יפו, יוני 1995). במרכז השילטון המקומי מסבירים את הפערים בתנאי פיתוח שונים בתכלית מרשות אחת לאחרת (ריאיון עם יו"ר ועדת הכספים במרכז השילטון המקומי, אוגוסט 1996).

אישור חוקי עזר

הוראות החוק במתכונתן הנוכחית מחייבות את כל הרשויות המקומיות בישראל (256 רשויות מקומיות²⁴) להגיש לאישורו של משרד הפנים את כל אחד מחוקי העזר או את השינויים המוצעים בהם (בל נשכח שיש עוד חוקי עזר²⁵ מלבד אלה שעוסקים בתשתיות וגם בעבורם יש לקבל אישור). משרד הפנים נדרש לבדוק את ההיטלים הן הבחינה משפטית והן מבחינת סבירותם. בעבר כל חוק עזר חדש וכל עדכון בחוקי עזר קיימים היו חייבים לקבל גם את אישורו של שר הפנים, וההנחיות לכך ניתנו בפקודת העיריות, סעיף 258, שכותרתו: "אישור חוקי עזר ופרסומם". בשנת תשמ"ח תוקנו פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות, ובוטל הצורך באישור פוזיטיבי של השר לכל חוק עזר. התיקון מסמיך את שר הפנים להתערב בחוק העזר ולשנותו. אך אם שר הפנים לא פעל לעיכוב חוק העזר שנחקק מכוח פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות, החוק ייכנס לתוקף, לאחר פרסומו ב"רשומות", בלא אישור השר.

להלן לשון הפקודה, סעיף 258:

(א) "אישורה המועצה חוק עזר, יחתום עליו ראש העירייה וחוק העזר יפורסם ברשומות".

(ב) "לא יפורסם חוק עזר כאמור בסעיף קטן (א), אלא כעבור 60 ימים מהיום שהביא ראש העירייה את חוק העזר לידיעת השר; הודיע השר או מי שהסמיכו לכך כי אין לו התנגדות לחוק העזר, יפורסם חוק העזר אף לפני תום מועד זה".

(ג) "השר רשאי תוך התקופה האמורה בסעיף קטן (ב) להורות על עיכוב פירסום חוק העזר ובלבד שלא יחליט כאמור אלא לאחר שהשר, או מי שהוא הסמיכו לעניין זה, פירט את הסתייגותיו ונתן לראש העירייה או למי שהסמיכו לכך הזדמנות לטעון את טענותיו נגד עיכוב פירסום חוק

(ד) ^{העזר}יעיכב השר פירסום חוק העזר...רשאי הוא לעשות אחת מאלה: להורות על ביטול העיכוב, לפסול את החוק מנימוקים שיפרט, להחזיר את חוק העזר עם הערותיו למועצה לדיון חדש.

²⁴ מקור: אוכלוסייה ומשקי בית, פרסומי מפקד האוכלוסין והדיוור 1995, למ"ס (1996).

²⁵ דוגמאות לחוקי עזר אחרים: חוק עזר להוצאת אשפה, לניקוי מדרכות, פיקוח על כלבים, שמירה על איכות הסביבה ועוד.

(ה) "ביטל השר את הוראתו לעכב את פירסום חוק העזר, יפורסם חוק העזר ברשומות".

הצורך בבדיקה פרטנית של כל חוק עזר במשרד הפנים מעמיסה עומס רב על משרד הפנים, והתוצאה היא שתהליך אישורם של חוקי העזר נמשך פרקי זמן ארוכים, יותר מכפי שקובע החוק (ריאיון עם יו"ר ועדת הכספים במרכז השילטון המקומי, אוגוסט 1996).

כדי להקל מעט את העומס המוטל על משרד הפנים, נוהגים במינהל לכספים ולתקציבים - שבאחריותו לבדוק את חוקי העזר ולהמליץ עליהם - להעביר את חוקי העזר המוצעים לבדיקה של גורמים חיצוניים. חוקי עזר לסלילה מועברים לבדיקתה של חברה פרטית, חוקי עזר לביוב מועברים לבדיקת המינהלה הארצית לביוב, ואילו חוקי העזר להספקת מים מועברים לבדיקת המינהל למשק המים. כל אחד מהגופים הללו נדרש לבחון לעומק את התחשיבים המצורפים להיטלים ולהמליץ אם לאשר את התעריפים המבוקשים, לדחותם או לאשרם לאחר תיקונם (ריאיון עם מנהל האגף לכספים ולתקציבים במשרד הפנים, נובמבר 1996). ההמלצות מובאות לפני שר הפנים או לפני מי שהסמיך מטעמו, ועליו להחליט, לפי שיקול דעתו, לבחור באחת מתוך שתי האפשרויות שבסעיף 258 לפקודת העיריות, סעיף קטן (ד) או (ה) המצוטטים לעיל.

טענה רווחת שמשמיעות הרשויות המקומיות היא שסמכותו זו של שר הפנים לפסול את חוק העזר מנימוקים שיפרט או לבקש שיוכנסו בו שינויים, מגבילה את עצמאותה של הרשות המקומית ומביאה לידי התערבות עקיפה של משרד הפנים בכל הנוגע לרמת צרכי הציבור שהרשות תהיה מסוגלת לספק לתושביה. בסמכותו של שר הפנים לסרב לאשר תעריפי היטלים גבוהים שנראים בעיניו סבירים או בלתי מוצדקים, ואזי הרשות המקומית לא תוכל לגבות מהציבור משאבים שדי בהם לספק את רמת התשתיות הפיזיות הגבוהה שהייתה מעוניינת לספק. אמנם גם לרשויות המקומיות יש עניין בתעריפי היטלים שהציבור יכול לעמוד בהם, אבל הרשויות מוכנות לשאת באחריות הזאת ובלבד שמשרד הפנים יעניק להן חופש פעולה לקבוע תעריפי היטלים שיספיקו למימון עבודות התשתית ברמה ובאיכות הרצויות מבחינתן. שאיפה זו מקבלת משנה תוקף ככל שצפיפות האוכלוסייה גדלה, ונדרשים פתרונות טכנולוגיים מתוחכמים ויקרים כמו כבישים משוקעים, מחלפים, גשרים, מנהרות, מכוני טיהור לביוב וכיוצא באלה (ריאיון עם ראש עיריית רעננה, אוגוסט 1996).

ככל הידוע לנו, משרד הפנים לא הפיץ לרשויות המקומיות רשימה של אמות מידה שלפיהן נערכת בדיקת חוקי העזר, ואף אין בידינו מידע שיעיד שיש במשרד הפנים מסמך שכזה. יתרה מזאת, אפילו הנחיות לאופן הכנת חוקי עזר פורסמו לעת עתה רק בנושא סלילת רחובות ותיעול. הדעת נותנת שהנחיות ברורות בדבר אופן הכנת התחשיבים ופרסומן של אמות מידה שלאורן נבדקים חוקי העזר, היו יכולות לסייע רבות לרשויות המקומיות בעת תיכנון פעולותיהן לפיתוח עירוני, בעת הכנת חוקי העזר ובעת עריכת התחשיבים. בכך היה נחסך זמן רב בתהליך אישור החוקים החדשים או עדכון התעריפים של החוקים הקיימים.

עלויות פיתוח שלגיטימי לכלול במסגרת חוקי עזר

שאלת סוג ההוצאות השייכות למסגרת חוקי העזר עומדת בלב מחלוקת עמוקה בין הקבלנים ובין מוסדות התיכנון. בשנים 1996-1998 הוגשו שתי עתירות שעניינן הוא אילו הוצאות פיתוח לגיטימי לכלול במסגרת חוק עזר. על שולחנו של בית המשפט המחוזי בתל-אביב הונחה תובענה, ה"פ 286/96 ארגון הקבלנים והבונים חולון נגד עיריית חולון. בתובענה טוענים הקבלנים שהיטלי הפיתוח שאת תעריפיהם עדכנה העירייה ב-1994, מופרזים ובלתי צודקים ובעצם הם מגלמים בתוכם מס סמוי מכיוון שסך הסכומים שיכולה העירייה לגבות לפי שיעורי ההיטלים המעודכנים, עולה על ההוצאות הצפויות מביצוע עבודות הפיתוח המתוכננות. עוד טוענים הקבלנים שהעירייה עשתה את תחשיביה לפי אומדני עלויות לפעולות שאינן צריכות להיות ממומנות מהיטלי פיתוח. הקבלנים מצביעים, למשל, על סעיף בתחשיב היטל הסלילה שלוקח בחשבון הוצאות בעבור ביצוע הפקעות, בעוד הללו, לטענתם, אמורות להיות ממומנות מהיטלי ההשבחה. תשובתה של העירייה היא שגביית היטלי ההשבחה מכסה רק כשליש מסך ההוצאות הכלליות שההיטל יכול לכסות,

ובנסיבות אלה לא די בזה כדי לממן את ההפקעות הדרושות לצורך הקמת התשתית (מתוך תצהיר תגובה מטעם עיריית חולון). העירייה מפנה בתשובתה גם להנחיות משרד הפנים להכנת חוק עזר לסלילה ולתיעול שבו נקבע שהעירייה רשאית להוסיף את עלויות ההפקעה והפינוי לסך העלויות המשמשות לחישוב ההיטל (עמ' 6 לנוהל). השאלה שעומדת אפוא לדיון היא, האם יש בחוק העזר לסלילה שחוקקה העירייה משום כפל מימון בעבור הפקעות ופינויים?

בטרם נפסק בסוגיה זו, הוגשה לבג"צ עתירה של **התאחדות הקבלנים הארצית וארגון הקבלנים בפתח תקוה נ' שר הפנים, ראש עיריית פתח תקוה ואח'**²⁶ בעניין חוק עזר לסלילת רחובות שביקשה העירייה לעדכן. העותרים טוענים שבחוק העזר החדש מועמסת על בעלי הזכויות במתחמי הבנייה החדשה בעיר עלות כבישים ארציים ועורקיים, לרבות הקמה של מיגונים אקוסטיים שנועדו לשרת בעיקר את הציבור הוותיק. מהעתירה עולה שבמסגרת עדכון חוק העזר, הועלו בשיעור ניכר תעריפי היטל הסלילה וטענת העותרים היא ששר הפנים ומועצת העיר שאישרו את חוק העזר, חרגו מסמכויותיהם שכן בהיעדר זיקה ישירה ומספקת בין ציבור המשלמים בעבור הכבישים ובין ציבור הנהנים הרי שהיטל הסלילה כמוהו כמס.

עד מאי 1998, טרם נפסק אילו עלויות פיתוח לגיטימי לכלול במסגרת חוקי עזר, והמחלוקת בין הקבלנים ובעלי הרכוש ובין הרשויות המקומיות רק מעמיקה. הדיון המשפטי בעתירות שהוזכרו לעיל ממשיך להתנהל ויהיה מעניין לעקוב ולראות כיצד יוכרע.

עוד שאלה שעולה לפרקים לפני בתי המשפט, אשר לעלויות פיתוח שלגיטימי לכלול במסגרת חוק עזר, קשורה בחוקיות היטל על הוצאה עתידית. במילים אחרות, האם יכולה הרשות לכלול בתחשיב חוק העזר גם עלויות פיתוח של משימות שבכוונתה לבצע בעתיד? מהפסיקה אנו למדים על התייחסויות סותרות. בפרשת **חברת הגבעה האדומה 5000 בע"מ נ' עיריית ראשון לציון**²⁷ קובע בית המשפט שחוק עזר המסמך עירייה לגבות דמי השתתפות בהוצאות שלא הוצאו ובעבור עבודות שטרם בוצעו, רק משום שהתקבלה החלטה לבצע עבודות אלה בזמן מן הזמנים, חוק זה הוא פסול, לא רק משום שאין לו סימוכין בחוק והוא לוקה בחוסר סמכות, אלא גם משום שיש בו אבק גזל והוא לוקה בחוסר סבירות (שם, עמ' 828). לעומת זאת, בפרשת **מועצת עיריית הרצליה ואח' נ' רשף ואח'**²⁸, שכבר הוזכר לעיל, קבע בית המשפט שהרשות המקומית רשאית גם רשאית לקבוע היטל על הוצאות שיוצאו בעתיד, ובלבד שדרישת התשלום בגין ההיטל תחושב לפי ההוצאות המתוכננות כדי שגם בעתיד דרישות התשלום או ההיטל לא יהיו גבוהות מההוצאות הראליות. אם לא כן הרי שההיטל יהיה בגדר מס מוסווה שמטרתו "העשרת" קופת העירייה מעל להוצאותיה הממשיות (שם, עמ' 67). בפרשת **התאחדות הקבלנים נ' מרדכי ששון**²⁹ שתידון בהרחבה בהמשך, בנושא חקיקת חוקי עזר חדשניים, טוענים העותרים שנוסחו הסופי של היטל מבני ציבור, אינו מתנה את גביית התשלום בתחילת עבודות הבנייה בפועל, ועל כן הוא אינו סביר וחורג מתחום סמכותה של מועצת העירייה. השופטת דורנר מפנה להתייחסויות הסותרות של שני פסקי הדין שהוזכרו לעיל, אבל משאירה עניין זה בגדר צריך עיון, ועל כן אינה מסייעת להבהיר את הסוגיה.

²⁶ בג"צ 3897/98 (טרם נידון).

²⁷ ע"א 65/76 חברת הגבעה האדומה 5000 בע"מ נ' עיריית ראשון לציון, פ"ד (3) 818.

²⁸ ע"א 620/82, עיריית הרצליה נגד רשף ואח', פ"ד ל"ז (4), עמ' 57.

²⁹ בג"צ 6249/96 התאחדות הקבלנים והבונים בישראל ואח' נ' מר מרדכי ששון, ראש עיריית חולון ואח' (טרם פורסם).

סבירותם של ההיטלים

בעת הגדרת מהותו של היטל (לעיל) ציינו שצריכה להיות זיקה כללית בין התשלום ובין השירות שניתן בגינו. בחוק הביוב, סעיף 17 נאמר: "ההיטל מוטל לשם כיסוי הוצאות של התקנת ביוב או של קנייתו". על-פי הפסיקה, יש לשאוף להקבלה מלאה, כלומר שמול כל עלות של עבודות פיתוח יהיה מקור כספי ממשי של הכנסות, בלי שהעירייה תראה בהיטלים מקור להתעשרותה ותוסיף להם עלויות גבוהות מהדרוש לביצוע התשתיות. מגמה זו ביטאו השופטים הן בפרשת **עיריית קריית אתא נגד חברת כימיקלים ופוספטים בע"מ** שכבר הוזכר לעיל³⁰, והן בפרשת **עיריית הרצליה נגד רשף ואח'**³¹. במקרה זה נסב הערעור על שאלת תוקפו של חוק העזר הקובע "תשלום בגין היטל כבישים ומדרכות, שגובהו נקבע על-פי מחיר הסלילה הממוצע של כל הרחובות שסלילתם מתוכננת בעיר...ולא לפי עלות הסלילה הריאלית של הרחוב הגובל בדירות של הנדרשים לשלמו..." בית המשפט העליון פסק שאין לדרוש תשלום שיהיה גבוה מההוצאות הראליות של הרשות בגין ביצוע עבודות הסלילה, שכן מטרתו היא לשפות את הרשות בעבור הוצאות שהיו לה, ואין מטרתו להעשיר את קופתה מעל להוצאות הממשיות (שם, עמ' 58-60).

על בסיס תפיסה זו עולה השאלה כיצד צריך להתבצע הניהול הכספי של היטלי הפיתוח לטובת רוב הציבור, כאשר מצד אחד יש לנהל את משק ההיטלים כך שמול כל ההוצאות יהיו בידי הרשות המקומית ההכנסות המתאימות, ומצד אחר פעילות הרשות המקומית נעשית בתנאי אי ודאות הן בנוגע להיקף הפיתוח העתידי שידרש, והן בנוגע לגודל האוכלוסייה שפיתוח זה יצטרך לשרת בסופו של דבר. במילים אחרות כשהרשות המקומית קובעת את שיעור ההיטלים, ניצבת לפניה דילמה כיצד להימנע ממצב של אומדן יתר של ההוצאות הצפויות מביצוע עבודות הפיתוח הדרושות, שכן אם יישארו בידה יתרות כספיות חיוביות לאחר כיסוי הוצאות הפיתוח, ייתכן שיראו בהן מס סמוי. עם זאת הרשות צריכה להימנע מאומדן חסר שתוצאתו גירעונות כספיים (ריאיון עם עו"ד מלכה אנגלסמן, יוני 1996).

מהפסיקה עולה גישה גמישה למדי כלפי מידת דיוק האומדנים שעל הרשות לתת.

בפרשת **חברת החשמל לישראל נגד מועצה מקומית נשר**³² נדרש בית המשפט להכריע אם על חברת החשמל לשלם היטל ביוב למועצה מקומית נשר, לאחר שערעורי חברת החשמל בדבר חבותה בתשלום זה נדחו פעמיים הן בוועדת הערר והן בבית המשפט המחוזי. השאלה שעמדה לדיון בערעור לפני בית המשפט העליון הייתה האם חוק עזר הקובע שיעורי היטל, בלא כל זיקה לשיעורי ההוצאות הממשיות, ובלא הבחנה בין הגורמים שאותם ישמש הביוב, בטל מחמת חריגה מהסמכות או מחמת חוסר סבירות? בית המשפט קבע ששיעורי ההיטל אכן צריכים לעמוד בזיקה להוצאות שהרשות הוציאה או עליה להוציא, אבל שעה שמדובר בהוצאות שטרם הוצאו בעת שההיטל מוטל, אין הן אלא בגדר אומדן בלבד ואינן עילה לפסילת ההיטל.

סוגיה דומה התבררה גם בפרשת **גולן ואח' נ' עיריית נתניה ואח'**³³. העותרים טענו נגד חישובו של היטל תיעול לפי עלות העבודות הנדרשות בכל רחבי העיר. העותרים הלינו, בין השאר, שהעירייה קבעה את שיעור ההיטל והסתמכה על סכומים גבוהים, בלי שידעה שאכן יידרשו לה סכומים אלה. השופטים דחו טענה זו וקבעו שהסכום שנקבע הוא לגיטימי, שכן בשלב זה עדיין לא ברור אם העירייה תגבה את כולו.

³⁰ הערת שוליים 17 לעיל.

³¹ ע"א 620/82, עיריית הרצליה נגד רשף ואח', פ"ד ל"ז (4), עמ' 57.

³² ע"א 263/78, חברת החשמל לישראל נגד מועצה מקומית נשר, פ"ד ל"ג (1) עמ' 75.

³³ בג"צ 667/87, יוסף גולן ואח' נ' ראש עיריית נתניה ואח', פ"ד מ"ב (4): 12-19.

שאלת הסבירות התעוררה, כאמור, גם במחלוקת הממשיכה להתברר בימים אלה (מאי 1998), בין ארגון הקבלנים בחולון ובין העירייה. הקבלנים טוענים שתחשיבי ההיטלים שהכין בעבור העירייה יועץ חיזוני, מבוססים על עלויות מופרזות הגבוהות לאין שיעור מהעלות הממשית של עבודות הפיתוח המתוכננות, ולכן יש לפסול את ההיטלים. השופט ש. סירוטה דחתה טענה זו וקבעה "שהרשות תצא חובת ראייה המוטלת עליה אם תראה ששיעורי ההיטלים שנקבעו על-ידה חושבו על-פי נתונים ואומדנים שיכלה באופן סביר לסמוך עליהם". גם טענתם של העותרים שפעולתה של עיריית חולון אינה סבירה נדחתה והשופט קבעה "שעצם העובדה שעיריית חולון לא קבעה את ההיטל שרירותית אלא הסתמכה על חוות דעת של מומחה, היא עדות לכך שפעלה לכאורה בסבירות, ועל כן אין לפסול את ההיטלים מסיבה זו" (מתוך פרוטוקול הדיון בבית המשפט המחוזי שהתקיים ב-8.7.96).

מריבוי העתירות העוסקות בסבירותם של היטלי פיתוח אפשר ללמוד שזוהי שאלה עקרונית שמעסיקה הן את בעלי הנכסים והן את הרשויות המקומיות. מאחר שהנושא מעורר מחלוקת והוא אף מתברר בבתי-המשפט פעם אחר פעם, והדין טרם הובהר, כללנו במחקרנו ראיונות גם עם היועצים המשפטיים של הרשויות שנבדקו במחקר זה. מצאנו שיש תמימות דעים בין היועצים המשפטיים אשר לשאלת הסבירות. נציג בקצרה את טיעוניו של עו"ד נתן מאיר, היועץ המשפטי של מרכז השילטון המקומי (ריאיון מנובמבר 1996). פיתוח תשתיות הוא תהליך מתמשך. כל זמן שרשות מקומית מתפתחת, אוכלוסייתה גדלה ורמת החיים שבה עולה, ממשיכות להתגבש תוכניות פיתוח חדשות. כלל חשוב בניהול ציבורי מחייב את הרשות להשאיר לה יתרות כספיות כדי שתוכל לבצע עוד עבודות פיתוח, שטרם התגבש הצורך בהם. לכאורה, אפשר לטעון שמשלמי ההיטל בהווה ישאו בדרך זו בנטל פיתוח שלא הם יצרו את הצורך בו, אבל כנגד טענה זו אפשר לומר שמשלמי ההיטל ייהנו בעתיד ממימוש התוכניות החדשות, ובכך הם תורמים את חלקם להנאה העתידית הצפויה להם. לעומת זאת, אם תיקלע הרשות המקומית לגירעון בתקציב הפיתוח, או לא יהיו בידה אמצעי המימון הדרושים, היא תיאלץ ליטול הלוואות שפירעון השוטף הוא מן התקציב הרגיל שבו נצברים כספי הארנונה שמשלמים כל תושבי הרשות, וכך ייפול העול של החזר ההלוואות על כלל תושבי הרשות, ולא רק על התושבים שבגין הפיתוח שבוצע בעבורם נדרשו אותן הלוואות. מסקנה אפשרית היא שלרשות כדאי להחזיק יתרות כספיות שוטפות כמרווח ביטחון כדי לא להיגרר למצב גירעוני וכדי להבטיח מימון של עבודות פיתוח צפויות. גישה זו מחייבת שניהול כספי ההיטלים ינוהל בשיטת משק כספים סגור שלא ישאיר פתח לרשויות להשתמש בכספי הפיתוח לכיסוי הוצאות שוטפות או כל הוצאה אחרת שאינה תורמת לשיפור איכות הפיתוח ברשות.

מתן הנחות בחוקי עזר

כאשר רצה המחוקק להעניק הנחות ו/או פטורים מתשלום, הוא קבע זאת במפורש. כך, למשל, בכל הנוגע להנחות בתשלום ארנונה, קבועים הסדרים בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) התשנ"ג – 1992 ובתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) התשנ"ג 1993.

לעומת זאת, בהוראות פקודת העיריות העוסקות בהיטלי פיתוח, אין זכר להוראה בדבר מתן הנחות. בהיעדר הסמכה מפורשת, היה נוח לרשויות לתלות את יהבן בכך ולהימנע ממתן הנחות בנושא ההיטלים. בפרשת **גולן ואח' נ' ע. נתניה ואח'** שהוזכר לעיל, הלינו העותרים, בין שאר טענותיהם, כנגד הנחות בהיטלים שניתנו לתושבים קשישים בעיר. בית המשפט לא מצא לנכון להתערב בעניין זה שבעיניו הוא לב לבה של מדיניות סוציאלית לגיטימית שמפעילה עיריית נתניה. אפשר לפרש את התייחסותו זו של בית המשפט בהרחבה ולומר כי אין פסול במתן הנחות בחוקי עזר, ובלבד שהחלטה בדבר ההנחות התקבלה במסגרת ציבורית של מליאת הרשות.

מי נושא בנטל?

אחת השאלות הבסיסיות המתעוררות בנוגע למימון פיתוח הקרקע היא על מי מוטל לשאת בנטל הכספי ובאיזו מידה. האם ההנאה של צרכנים מובהקים מהשירותים הניתנים היא שמטילה עליהם אחריות בלעדית למימון הפיתוח? שאלה זו עדיין לא טופלה לעומקה במסגרת מחקרית הבוחנת את השימוש בנטל יזמים בישראל, ואין לנו יודעים את המצב לאשורו.

ההנחה המקובלת היא כי השלטון המרכזי ממתן את תאבון של הרשויות המקומיות המבקשות להעביר את נטל המימון אל כתפי היזמים. יש הסוברים שאחת הסיבות לכך נעוצה בחשיבות הרבה שמייחסים הכלכלנים וקברניטי המדינה לשמירה על מחירי שוק יציבים ככל האפשר (ריאיון עם עו"ד אבי דרכסלר, נובמבר 1996). חיזוק לכך לנו מוצאים בדבריו של ראש עיריית ראשון לציון הסובר כי התנהגותו של המשק בישראל מושפעת מהאוריינטציה הריכוזית של השלטון המרכזי. לדבריו, מכיוון שמדינתנו קטנה ושוק הדיור שלה מלוכד ומרוכז בעיקר במרכז הארץ, הרי העלאת מחירי הדיור ברשות אחת, משפיעה כמעט מיד על המחירים ברשויות השכנות (בריאיון עמו מספטמבר 1996).

אחרים אינם מקבלים את הגישה שמחירי הדיור מושפעים מהיקף המסים שמוטל על הקבלנים. גישה זו שמענו הן מראשי הרשויות שרואיינו לצורך מחקר זה, והן ממתכנתת הוועדה המחוזית מחוז המרכז. לדבריהם, מחירי הדירות נקבעים לפי שיקולי היצע וביקוש ואלה מושפעים, בין השאר, ממיקומו הגאוגרפי של היישוב, מרמתו ומאיכותו של פיתוחו הפיזי, ומאיכותו החברתית והתרבותית. היזמים ישאפו לקבוע את המחירים הגבוהים ביותר שיוכלו להשיג לפי התנהגות השוק. העלאת ההיטלים משמשת ליזמים ולקבלנים עילה בלבד המסבירה מדוע הם דורשים את המחירים שהם דורשים.

כפי שראינו בסקירת הספרות, הדעות בנושא חלוקות גם בין החוקרים, אלא שיש ביניהם המנסים לבדוק עובדתית את הנסיבות שבהם מועבר נטל הפיתוח אל הרוכשים, אל בעלי הקרקע או אל היזמים, ולבנות מודל למשתנים מורכבים אלה. בישראל, ככל הידוע לנו, לא נבדקו לא מערכת הקשרים המסועפת המקיפה את כל בעלי העניין, ולא תנאי השוק המשתנים ממקום למקום ומזמן לזמן, ולכן קשה לצפות מראש למי יועבר נטל הפיתוח בסופו של דבר ובאיזה שיעור.

בישראל, כמו במדינות רבות אחרות, נהוג לראות במערכות תשתית עירוניות מוצר ציבורי שההנאה שמפיק ממנו הכלל, גדולה מההנאה שיכול להפיק ממנו כל פרט בנפרד. לפני עידן ההיטלים, הושג מימון לסלילת כבישים, למשל, באמצעות השתתפות בעלי הנכסים הגובלים בכבישים בחלק היחסי של עלויות הפיתוח שנעשה בקרבת מקום מגוריהם. לפי תפיסה זו יש להניח שראו בכבישים הגובלים בנכסים מעין מוצר פרטי שעל הפרט לרכוש כדי להינות מהשירות. המעבר לשיטת ההיטלים שיקף את השינוי בתפיסה זו. לפי שיטת ההיטלים, הרשויות המקומיות מבקשות להבטיח לעצמן משאבים למימון הוצאות פיתוח שיהיו להן בהווה ובעתיד, בכל שטח השיפוט העירוני, לרבות צורכי פיתוח מסוימים שרואים בהם תשתיות-על (מתוך הנחיות להכנת חוק עזר לסלילה ותיעול של משרד הפנים, עמ' 8). מכאן ששיטת ההיטלים הרחיבה את מעגל הנהנים מהתשתית הפיזית גם לאלה שאינם גובלים בקרקע ואולי אף לאלה שאינם משלמים בעבורה. כשמדובר בתשתיות-על קשה לאמוד במדויק מי ומי הנהנים מהשירות. בהחלט ייתכן שתושבים ותיקים ייהנו משיפור במערכת התשתית בלי שיידרשו לשלם בעבורה, בעוד הנושאים בנטל הם תושבים חדשים שנוספו לעיר. עם זאת, התושבים החדשים נהנים מהשקעות בתשתית שנעשו בעבר, ובעבורן לא נדרשו לשלם. אם כן, אי אפשר להצביע על קשר ישיר בין המשלם ובין השירות המתקבל בתמורה לתשלום. מכאן לנו למדים שכמו במוצר ציבורי, כך גם בהיטלים, במתכונתם הנוכחית, יש גורם לא מבוטל של מימון שאין בעבורו תמורה ישירה.

הוגנות הנשיאה בנטל

בסעיף דלעיל עסקנו בשאלה מן אמור לשאת בנטל. עכשיו נתעמק בשאלת ההוגנות של חלוקת הנטל. אחת השאלות הקשות שגם החוקרים עדיין מתחבטים בה היא האם הפרט צריך לשאת בנטל מימון יחסי לנטל ההוצאות שהוא גורם או שמא יש לחלק את הנטל מתוך שוויוניות בין כל הנהנים מהשירות? סוגיה זו מעלה בעצם את השאלה מה הוגן יותר: להטיל על הפרט דמי השתתפות בעבור חלקו היחסי בצריכת התשתית הפיזית הסמוכה למקום מגוריו או להטיל על הפרט לשאת בעלות הממוצעת של הקמת כלל התשתית העירונית.

מהפסיקה שהתפתחה אנו למדים שרואים בשיטת ההיטלים דרך להשיג חלוקה צודקת של הנטל בין כלל תושבי העיר, וכי חלוקת הנטל וחלוקת ההנאה נקבעות על-פי רווחתם וטובתם של רוב התושבים ולא של הפרט הבודד.

בפסק דין שכבר הזכרנו לעיל, בפרשת **יוסף גולן ואח' נ' ראש עיריית נתניה ואח'**³⁴ נסבה העתירה, בין השאר, על החלטתה של עיריית נתניה להטיל היטל תיעול על כל תושבי העיר נתניה. העותרים טענו שהחלטה לגבות את ההיטל מתושבי העיר כולם כדי להקל את הנטל הכספי המוטל על תושבים באזורים בעייתיים במיוחד, נבעה משיקולים זרים והיא אינה סבירה (שם, עמ' 12). לטענתם, כוונת המחוקק הייתה שבתחום השיפוט של עיריית נתניה יחולק לאזורי איסוף שונים, ולא ייחשב לאזור איסוף אחד (שם, עמ' 14).

תשובתם של המשיבים הייתה "שבעיית ניקוז מי הגשמים מהווה מיטרד עבור כל אוכלוסיית אזור השיפוט של העירייה. זאת גם משום שניקי הניקוז פוגעים בשכונות המפוזרות בכל רחבי העיר וגם משום שחלק מן האזורים הבעייתיים משמשים את כל תושבי העיר (לדוגמה, מרכז העיר והאזור התעשייתי)". תשובתם השנייה של המשיבים הייתה "שתושבים שגרים באזור בעייתי במיוחד, אינם צריכים לשאת לבדם בעול מימון התיקונים באזורים. העובדה שהפיזור והחומרה של בעיית הניקוז בעיר גורמים לתושבי העיר ככלל הטרדה רבה, מחזקת שיקול זה" (שם, עמ' 15).

בית המשפט הסכים עם טיעוניה של העירייה ופסק "שאינן לקבוע שהתחשבות - בין יתר השיקולים - בצורך לחלק את הנטל הכספי בביצוע הפרויקט באופן שווה בין תושבי העיר הינה שיקול זר..." (שם, עמ' 15). מדברי השופטים אנו מסיקים ששיטת ההיטלים נותנת לגיטימציה להטיל על הפרט לשאת בנטל שהפרט לא גורם לו ישירות דווקא.

בעידן המודרני, בשעה שנחוץ מלאי של קרקע זמינה לבנייה, יש להקדים את הפיתוח, ולכן לעתים היקף העבודות הנדרשות לפיתוח מתחם מסוים, גדול מכפי שהיה דרוש כדי לתת מענה מספק רק לאוכלוסיית השירות הנוכחית המאכלסת את אותו מתחם. מקובל שתוספת הפיתוח נעשית בקפיצות מדרגה לפי גודל אוכלוסיית הנהנים מהשירות ברמה שכונתית, עירונית ואזורית. מכיוון שכך, החיפוש אחר איזון מלא בין חלוקה צודקת של הנטל לעומת ההנאה לפרט הבודד במתחם מסוים אינה מעשית.

השקפה זו באה לידי ביטוי בפרשת **ע' הרצליה ואח' נגד רשף ואח'**³⁵. כזכור, במקרה זה נסב הערעור על תקפותו של חוק עזר לסלילת כבישים שקבע היטל שגובהו נקבע על-פי מחיר הסלילה הממוצע של כל הרחובות שסלילתם מתוכננת בעיר, ולפי שטח הנכסים הגובלים, ולא לפי עלות הסלילה הראלית של הרחוב הגובל בדירות האזרחים (שם, עמ' 57). בית המשפט פסק שהשיקולים שביסוד התקנתו של חוק העזר הם סבירים, הגיוניים וצודקים.

³⁴ בג"צ 667/87, יוסף גולן ואח' נ' ראש עיריית נתניה ואח', פ"ד מ"ב (4): 12-19.

³⁵ ע"א 620/82, עיריית הרצליה נגד רשף ואח', פ"ד ל"ז (4), עמ' 57.

בהקשר זה מעניינים נימוקיו של השופט ד. לוי: "...לפי שיטת דמי השתתפות, בעל נכס הגובל ברחוב ראשי היה משלם הרבה יותר מבעל נכס הגובל ברחוב צדדי וצר אם כי מבחינת הנאתם של כלל בעלי הנכסים בעיר, הרי שכולם נמצאים נהנים הן מסלילת הרחוב הרחב והן מסלילת הרחוב הצר. לפי שיטת ההיטלים, כל בעל נכס גובל ישלם מחיר ממוצע וסך ההיטל שיגבה מכלל בעלי הנכסים הגובלים יכסה את מלוא עלות הסלילה המתוכננת בעיר..." (שם, עמ' 67). השופט מבדיל בין דמי השתתפות ובין היטלים ומסיק שבשיטת ההיטלים יש משום חתירה לקראת נשיאה שווה יותר בנטל בין כלל תושבי העיר.

שאלה אחרת הנוגעת להוגנות הנשיאה בנטל עוסקת בשאלת הנטל הבין-דורי. כשמדובר בפיתוח חדש, יש לשער שהצורך להקים מערכות חדשות הוא תוצאה ישירה של בואם של תושבים חדשים, ושל אי יכולתה של המערכת הקיימת לשאת בעומס שנוצר בשל התוספת במשתמשים. אבל מהמערכות החדשות שיוקמו ייהנו, קרוב לוודאי, גם התושבים הוותיקים. האם יש לשתף גם אותם בנטל מימון המערכות החדשות?

סוגיה זו זכתה לתשומת לב בפרשת **נכסי כוהנים בע"מ נ' עיריית ת"א-יפו**³⁶, שהזכרנו קודם לכן בהקשר אחר (ראו בסעיף ההבדלים בין דמי השתתפות להיטלים בפרק זה). נזכיר שהסוגיה המשפטית שנידונה בערעור הייתה אם מותר לחייב שנית את חברת נכסי כוהנים בתשלום היטל ביוב לצורך מימון הקמת מערכת ביוב חדשה שעתידה לשרת גם אותה. השופטים פירשו, כאמור, את לשון חוק הביוב (סעיף 27) פירוש דווקני ופסקו שאין לגבות היטל ממי ששילם היטל כלשהו בעבר.

אבל מפסק הדין אנו למדים שדעתם של השופטים אינה נוחה מהמצב המשפטי הקיים. השופט טלגם אומר בדבריו: "אין כל הצדקה לפטור אזרח ששילם היטל השתתפות בביוב לפני 50 שנים, מהשתתפות בהתקנת ביוב שישמש לצרכיו... אבל בשעה שלשון החוק ברורה ומפורשת, במקרה דנן - אין בית המשפט יכול לפרשה בצורה שונה ולהופכה על-פיה". המשתמע מדברי השופטים הוא שדעתם אינה נוחה, משום שלא תמיד אפשר לחלק את הנטל הכספי בין כל צרכני התשתית שיהיו ממנה, ולפיכך המשלמים החדשים ייאלצו לממן גם את הוצאות הפיתוח של ותיקים ששילמו את חלקם בהתקנת התשתית בעבר. עיוות זה זועק לתיקון, אבל זוהי שאלה למחוקק לענות בה. ואכן, השופטים רומזים בדבריהם שאם המצב המשפטי אינו משיבוע רצון, רשאית הרשות המקומית לפעול לתיקונו של חוק הביוב בדרך של חקיקה מפורשת.

מלבד הסוגיות שהצבענו עליהן, יש עוד פן לשאלת ההוגנות בנשיאה בנטל, שלמיטב ידיעתנו, לא טופלה עד כה מבחינה משפטית. בסעיף 18 לחוק הביוב נקבע "שיעורי ההיטל בחוק העזר ייקבעו לפי כל מטר מרובע של קרקע וכל מטר מרובע או מטר מעוקב של בנייה". בסעיף 26 לחוק הביוב נאמר: "בחוק העזר מותר להדריג את ההיטלים לפי אזורים שונים של תחום הרשות המקומית". לשני סעיפים אלה נודעת חשיבות רבה בייחוד במקרים שהרשות המקומית מבקשת לפתח מתחם מסוים בסטנדרט פיתוח גבוה במיוחד בהשוואה למתחמים אחרים. מקרים כאלה נפוצים בעת פיתוח שימושי קרקע חדשים שנועדו למשוך אוכלוסייה בעלת ממון. קביעת שיעורי היטלים לפי אזורים חותרת לקראת נשיאה הוגנת יותר בנטל מכיוון שכאשר משווים בין שטחי בנייה ושטחי קרקע השווים בגודלם, אך ממוקמים באזורים השונים ברמת הפיתוח שלהם, אזי אפשר להטיל נטל גבוה יותר על מי שיהיו מסטנדרט פיתוח גבוה יותר, ונטל נמוך יותר על מי שבתחומם סטנדרט הפיתוח נמוך יותר. כלומר בידי הרשות המקומית האפשרות לקבוע את שיעורי ההיטלים בכל אזור לפי רמת הפיתוח שמבוצעת בהם. לעומת זאת, אם שיעור ההיטלים הוא אחיד בכל

³⁶ ע"א 744/93 נכסי כוהנים בע"מ נגד עיריית תל-אביב, פ"מ כרך תשנ"ה, חלק שני, 1995.

תחום השיפוט של הרשות המקומית, אזי אזרחים שסטנדרט הפיתוח בתחומם נמוך וזול יותר, בעצם יסבסדו את התושבים שבתחומם איכות הפיתוח גבוהה ויקרה יותר.

ככל הידוע לנו, מרבית הרשויות המקומיות נוקטות דווקא את שיטת שיעורי ההיטלים האחידים. למשל, עד 1993, נהגה עיריית רעננה לקבוע בחוק העזר לביוב שיעורי היטלים מדורגים, אבל בעדכון החוק האחרון שונתה הגישה וכעת החיוב בהיטל ביוב הוא לפי תעריף אחיד. משיחותינו עם גזברי הרשויות שנבדקו במחקר זה, עולה שהסיבה להנהגת תעריף אחיד נובעת מנחות ההפעלה. אילו נקטו את השיטה המדורגת, הייתה נאלצת הרשות המקומית להכין אומדני עלויות נפרדים לעבודות הפיתוח בכל אזור ואזור והדבר היה מסרביל את הכנת חוקי העזר ואת עדכונם.

בעבודתנו בחנו גם את סוגיית הוגנות הנשיאה בנטל וממצאינו מפורטים בפרק ההערכה.

חוקי עזר חדשים - היטל מבני ציבור וגנים ציבוריים

אחת הסוגיות השנויות במחלוקת בין הרשויות המקומיות, הקבלנים והשילטון המרכזי היא סוגיית ההיטלים על מבני ציבור ועל גנים ציבוריים. בעצם, השאלה העקרונית שיש לשאול היא, האם הרשויות המקומיות מוסמכות כלל לחוקק חוקי עזר שיאפשרו להן לגבות היטלים בעבור עוד צורכי ציבור, מלבד התשתיות הפיזיות המסורתיות?

נושא זה העסיק את בג"צ פעמיים בתוך תקופה קצרה, ב-1995 וב-1998. במרץ 1998 התקבלה פסיקת בג"צ שפסלה את הניסיון, הבודד עד כה (מאי 1998), של עיריית חולון, לחוקק חוק עזר למבני ציבור³⁷ שעבר את כל תהליך החקיקה, ובכלל זה זכה לאישור שר הפנים. לדעת החוקרות, אין ללמוד מפסיקת בג"צ שאין לרשויות המקומיות סמכות לחוקק חוק עזר למבני ציבור, אלא שעל חוק שכזה לעמוד באמות מידה מסוימות, שהניסיון של עיריית חולון לא עמד בהן. בסעיף הנוכחי נסקור את הסמכות שמפקיד החוק בידי הרשויות המקומיות, לחוקק חוקי עזר למבני ציבור ואת התפתחות ניסיונותיהן לחוקק חוקי עזר בנושאים החדשים.

מלשון פקודת העיריות, סעיף 249 (1), (2), (8), אנו למדים שבמסגרת סמכויות העירייה מוקנית לה הסמכות להקים בנייני ציבור, מפעלים ומוסדות לתועלת הציבור ולספק לציבור גנים ציבוריים ומקומות מרגוע או נופש. לפיכך העירייה מוסמכת להתקין חוק עזר שיאפשר לה להקים את מבני הציבור הללו (סעיף 250 לפקודה). בחוק עזר כזה היא רשאית לקבוע אגרות, היטלים או דמי השתתפות, כאמור בסעיף 251 (1) (2) לפקודה. לכאורה, בסמכותן של הרשויות המקומיות לחוקק חוקי עזר לכל עניין ודבר שיאפשרו להן לגבות מבעלי הנכסים את הוצאות הפיתוח הדרוש, ובלבד ששר הפנים אישר אותם.

עד 1995 הסתפקו הרשויות המקומיות בחוקי העזר הנפוצים למימון התשתיות הפיזיות המסורתיות - ביוב, סלילה ותיעול, מים וניקוז. ככל הנראה, בעיני הרשויות, צורכי ציבור כמו מבני ציבור וגנים ציבוריים, לא נימנו עם הצרכים הלגיטימיים שבמסגרת התשתיות העירוניות. אפשר שהסיבה לכך היא שתשתיות עירוניות מתקשרות במודעות הציבורית עם תשתיות קוויות. מלבד זאת, לכאורה, יש לרשויות המקומיות מקור מימון עצמאי להקמת מבני ציבור והוא היטל ההשבחה. על כל פנים, עד לזמן האחרון לא התגבשה יוזמה להרחיב את התכליות שלשמן מחוקקים חוקי עזר גם למתקני ציבור אחרים, אף שככל הנראה הרשויות מוסמכות לעשות כן, כפי שהראינו מלשון הפקודה.

³⁷ עיריית חולון ביקשה לחוקק גם חוק עזר לגנים ציבוריים, ואולם שר הפנים לא אישר זאת והחוק לא פורסם ברשומות.

החלוצה שהרחיבה את מסגרת חוקי העזר למימון צורכי ציבור הייתה עיריית מעלה אדומים שביקשה לחוקק חוק עזר להקמת מבני ציבור. חוק כזה אושר לה, אלא שמכיוון שהיא שוכנת מעבר לקו הירוק, לא משרד הפנים אישר את החוק כי אם הממונה על היישובים היהודיים ביהודה ושומרון, ועל כן אי אפשר להסיק מסקנות מאישורו של חוק עזר זה על מדיניות משרד הפנים בנוגע לרשויות מקומיות שבתחומי הקו הירוק.

במהלך 1997 ובראשית 1998 עקבנו אחר מאבקן של שתי רשויות מקומיות הממוקמות בתחומי הקו הירוק, להתיר להן לחוקק חוק עזר להיטל מבני ציבור. נימוקיהן היו שהיקף כספי היטל ההשבחה שבידן נמוך עקב נסיבות שאינן בשליטתן ואין בו כדי לממן את צורכי הציבור בעיר. הרשויות הן עיריית חולון, הראשונה שהגישה את חוק העזר למשרד הפנים, ועיריית אשדוד. השתלשלות העניינים שתוצאתה הייתה הצורך לחוקק חוק עזר למבני ציבור בעיריית חולון, תוצג בפירוט בפרק העוסק בממצאים של חקרי האירוע. נזכיר אך זאת, שמיוני 1995 ועד יוני 1996 ניהלה עיריית חולון מאבק ממושך עם שרי הפנים שהתחלפו בזה אחר זה, במטרה להביא לידי חקיקתם של שני חוקי עזר חדשניים שאותם יזמה. האחד חוק עזר להקמת מבני ציבור, והשני חוק עזר לגנים ציבוריים, שניהם חוקים שמטרתם לספק לעירייה את מקורות המימון הדרושים כדי להקים מבני ציבור, גנים ציבוריים ומתקני משחק לרווחת הציבור.

להגשת שני חוקי העזר הללו למשרד הפנים קדמו ניסיונות של העירייה להטיל על קבלנים ובונים נטל של אגרות-על למימון מבני ציבור וגנים ציבוריים בדרך של הסכם שהיה תנאי לקבלת היתרי בנייה. הקבלנים עתרו לבג"צ³⁸ נגד חוקיות האגרות החדשות וטענו שלעירייה אין הסמכה בחוק לגבות אגרות-על, ועל כן הן אינן חוקיות. בפסק הדין קיבלו השופטים את טענת הקבלנים וקבעו שבהיעדר חוק עזר שעל-פיו רשאית העירייה לגבות דמי השתתפות או היטל, דרישתה של העירייה לאגרת מבני ציבור אינה חוקית. בית המשפט לא התכחש לצורך הציבורי במימון עבודות בנייה שהעירייה מתכוונת לבצע, אבל קבע שהצורך עצמו אינו מכשיר את פעולות העירייה שנעשות בלא הסמכה בדין (שם, עמ' 589).

במקביל להידיעות המשפטיות פנתה עיריית חולון להליך הפורמלי והגישה את שני חוקי העזר החדשניים לאישור משרד הפנים. בבקשה שהונחה על שולחן שר הפנים, שטחה עיריית חולון את נימוקה בדבר הצורך החיוני לאפשר לעירייה לגייס מקורות מימון להקמת מבני ציבור וגנים ציבוריים. הנימוק העיקרי נסב סביב תיאור המחסור החמור במשאבים כספיים הדרושים לעירייה כדי לבצע את הפיתוח העירוני שבתחומה. לטענת העירייה לא די בכספי היטל ההשבחה שאמורים לשמש, בין השאר, למטרות אלה מכיוון שהדירות המתוכננות להיבנות במתחמי הבנייה החדשים בחולון, הן קטנות מ-120 מטר מרובע, ועל כן מזכות את בעליהן בפטור מתשלום היטל השבחה³⁹. מכיוון שכך, נאלצת העירייה ללוות כסף מבנקים כדי לממן את עבודות הפיתוח שרצונה לבצע. החזר ההלוואות הללו הוא מהתקציב השוטף, וכך נופל נטל החזר ההלוואות על כלל הציבור, ולא רק על תושבי השכונות החדשות שבעטיין נעשה הפיתוח (עו"ד נתן מאיר בחוות דעת על היטל מבני ציבור, חוזר מנכ"ל מרכז השילטון המקומי מס' 311: 37-45, מרץ 1995).

הדעה המקובלת היא כי נטל פיתוח שמוטל על כלל האוכלוסייה, ולא על מי שנהנים ממנו ישירות, נוגד את העקרונות הבסיסיים של חלוקה צודקת של ההנאה וחלוקה צודקת של הנטל. בחירתה של העירייה להשיג את המימון הדרוש לצורכי הפיתוח באמצעות היטלים מכוח חוק עזר, מעידה

³⁸ בג"צ 1640/95, אילנות הקריה (ישראל) בע"מ נגד ראש העיר חולון, הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה חולון. נדון בהרחבה בעתירה זו בפרק 4 שעוסק בעיקרי ההסדרים המשפטיים לנטל יזמים.

³⁹ סעיף 19 ג (1) לתוספת השלישית בחוק התיכנון והבנייה קובע: "לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה שהיא אחת מאלה: בנייה או הרחבה של דירת מגורים...ובלבד שהשטח הכולל של דירת המגורים האמורה לאחר בנייתה או הרחבתה אינה עולה על 120 מ"ר..."

שביקשה להביא לידי חלוקה צודקת יותר של נטל הפיתוח. אבל ניסיונותיה של העירייה להשיג תוקף חוקי להיטל מבני ציבור ולהיטל גנים ציבוריים, נהדפו פעם אחר פעם בשל התנגדות חריפה של משרד האוצר, של משרד הבינוי והשיכון ושל משרד הפנים. שר הפנים פעל לפי מדיניות הממשלה ועיכב את פרסום החוקים ברשומות מכוח סמכותו, לפי סעיף 258 (ג) לפקודת העיריות (נוסח חדש).

עמדתם של נציגי אגף התקציבים באוצר היא שהמימון להקמת מבני ציבור מוסדר באמצעות היטל השבחה ומתוגבר במידת הצורך בתקציבים ממשלתיים, לפי המלצות דוח ברודט שכבר הזכרנו בפרק 3, ולכן אין הצדקה לשלם לעיריות פעמיים. יתר על כן, המשמעות הכספית של ההיטלים החדשים מתבטאת בתוספת של 276 ש"ח לכל מטר רבוע בנוי (במחירי אגוסט 1996), כלומר אישור חוקי העזר החדשים עשוי להביא לידי התייקרות מחירי הדירות בשיעור של כ-7% בממוצע ארצי ולגרום נזק חסר תקנה ורוב השפעה על כלכלת ישראל (ריאיון עם סגן הממונה על תקציבים במשרד האוצר, נובמבר 1996. אגב, ריאיון זה נערך בעת שמגמת מחירי הדיור עדיין הייתה בעלייה תלולה). עמדה זו של משרד האוצר המייצגת את מדיניות הממשלה והשוללת את המגמה להטיל את עלות הקמת מבני ציבור על בעלי הדירות, גובתה בפסיקת בג"צ בפרשת התאחדות הקבלנים נגד מרדכי ששון⁴⁰ (אשר תפורט בהמשך) שפסק בשאלת חוקיותו של חוק העזר להיטל מבני ציבור אשר חוקקה עיריית חולון.

עיריית חולון הסכימה שאם היו מוקצים לה משאבים ממלכתיים ברמה ובהיקף שהיו מאפשרים לה להקים את מבני הציבור שרצונה לספק לאזרחיה, לא היה צורך בחוק העזר המוצע. אבל מאחר שבשלב זה לא נראה כי כך הם פני הדברים, אין מנוס אלא לאפשר לרשות להטיל את נטל המימון של הקמת מבני הציבור ותשתיות-העל על התושבים שיהנו יותר מכול מהקמתם, כלומר על תושבי השכונות החדשות (ריאיון עם ראש עיריית חולון, יוני 1996).

בקשתה של עיריית חולון לאישור חוק העזר הובאה לפני המחלקה המשפטית של משרד הפנים. בחוות דעתו בדבר החוקיות של חוקי העזר המוצעים, מדגיש מר ישראל אזר עד כמה קשה להוכיח את הקשר שבין תשלום ההיטל ובין השירות שניתן בגינו וטוען: "עיריית חולון קבעה שההיטלים לא יחולו על כל בעלי הנכסים בתחום העירייה, אלא הגבילה את התחולה על בעלי נכסים באזור הפיתוח שהם, כך יש לשער, יהיו הנהנים העיקריים מהקמת מבני הציבור והגנים הציבוריים. אך צעד זה אין בו די מכיוון שבכל זאת תושבים רבים באזור הפיתוח לא ייהנו מכל אותם שירותים שהעירייה רוצה להעמיד לרשותם, ומי שאינו נהנה, אינו חייב בתשלום. האם אפשר לאשר את חוקי העזר ולקבוע בהם הוראה שכל מי שידוע שהוא מוותר על השירותים המוענקים, יהיה פטור מתשלום ההיטל? לדעתי הוראה כזו לא תהא סבירה וכתב ביצוע כי רוב התושבים, מן הסתם, יודיעו שהם מוותרים על השירות ובכל זאת רובם או רבים מהם ישתמשו בהם, ולא יהיה אפשר לאכוף כראוי את חובת התשלום" (מתוך חוות דעת מאת ישראל אזר בדבר חוקיותם של חוקי עזר חדשים למבני ציבור ולגנים ציבוריים, מסמך פנימי של הלשכה המשפטית של משרד הפנים, 23.1.95). החוקרות חולקות על חוות דעתו של מר אזר שטוען כי נחוץ קשר ישיר בין ההנאה מהשירות ובין החובה לשלם היטל בעבורו. עמדתו זו אינה מתיישבת עם מהותם של היטלים, שכן אין מטילים היטל על מקרקעין על-פי מידת ההנאה הישירה של הדיירים השונים, כל אחד לחוד, אלא על-פי מידת ההנאה לכלל בעלי הנכסים. בהחלט אפשר שההיטל יהיה מנותק לגמרי מכל זיקה לתמורה או לקבלת שירות, ואז ההיטל כמוהו כמס.

עוד סיבה מדוע משרד הפנים ומשרד השיכון מתנגדים לאישור חוקי העזר החדשים היא הלחצים החזקים שהופעלו עליהם מטעם התאחדות הקבלנים והבונים הארצית. במכתבים ששיגרו ראשי

⁴⁰ בג"צ 6249/96 התאחדות הקבלנים והבונים בישראל ואח' נ' מר מרדכי ששון, ראש עיריית חולון ואח' (טרם פורסם).

ההתאחדות למשרד השיכון ולמשרד הפנים התריעו הפונים על סכנת התייקרות ניכרת של מחירי הדירות, אם יגדלו המסים שיוטלו על הבנייה ועל בעלי הקרקע, שלא על-פי מדיניות הממשלה (ריאיון עם היועצת המשפטית של משרד הפנים, נובמבר 1996).

ביוני 1996, משנכנסה הממשלה החדשה לתפקידה, אישר לבסוף שר הפנים, אלי סוויסה, רק את חוק העזר למבני ציבור והדבר פורסם ברשומות⁴¹ באוגוסט 1996. התנגדותו של השר לאישור חוק העזר לגנים ציבוריים נשארה בעינה, והחוק לא אושר ולא פורסם. משפורסם דבר האישור של היטל מבני ציבור, עתרה מיד התאחדות הקבלנים הארצית לבג"צ נגד אישור החוק.

בפסק הדין של בג"צ בפרשת **התאחדות הקבלנים נ' מרדכי ששון**⁴² נדונה שאלת חוקיותו של חוק עזר המאפשר לגבות היטל מבני ציבור בשני מתחמי מגורים מסוימים בעיר חולון. בית המשפט קובע כי חוק העזר הוחק בניגוד לדעתו של שר האוצר וכי הוא סותר את מדיניות ממשלת ישראל כפי שהוצגה בדוח ברודט, מדיניות השוללת מהרשויות המקומיות לנקוט דרכי מימון ייחודיות למבני ציבור. בית המשפט ממשיך וקובע כי ההיטל בחוק העזר פוגע בעקרון השוויון ומביא לידי הפליה אסורה בשני מישורים: במישור הראשון, בין בעלי המקרקעין במתחמים המסוימים בעיר החייבים בתשלום ההיטל, ובין בעלי מקרקעין אחרים בעיר חולון ובארץ כולה אשר אינם חייבים בתשלום ההיטל. ההפליה במישור השני היא בין העיר חולון ובין רשויות מקומיות אחרות בארץ שבהן לא קיים היטל זה והן נדרשות להסתפק במימון הממשלתי ובתקציבן שלהם. לפיכך, קובע בית המשפט, חוק העזר אינו כדין. פסיקה זו מעוררת את השאלה האם נסתם הגולל בפני הרשויות המקומיות בשאלת סמכותן לחוקק חוק עזר למבני ציבור? יש המפרשים זאת כך, אבל דעתנו אינה כדעתם.

לדעתנו, לא זו בלבד שלא נסתם הגולל, אלא אף נאמרו דברים מפורשים שמסירים את המחסום. שהרי השופט דורנר קובעת בפסק הדין "שייתכנו בהחלט מקרים שבהם דרכי המימון שעל-פי המדיניות הממשלתית הכללית אינן נותנות פתרון הולם למצוקתה של רשות מקומית זו ואחרת. אלא שחריגה מן המדיניות הכללית חייבת אף היא להיעשות על בסיס שיויוני ועל סמך אמות מידה ענייניות אשר ייקבעו על-ידי הגורמים המוסמכים" (שם, עמ' 6). כלומר השופט דורנר קוראת ל"גורמים המוסמכים" לקבוע מתי ובאילו תנאים יוכלו הרשויות המקומיות לסטות מן המדיניות הכללית ולאמץ פתרונות מימון אחרים, ואילו פתרונות יוכלו לאמץ. ומי אם לא שר הפנים מוסמך לקבוע בשאלות הנוגעות לרשויות המקומיות, ואילו כלים הם המובהקים יותר מחוקי עזר כדי למצוא את הפתרונות הנחוצים?

לסיכום, מאחר שלטענת הרשויות המקומיות, מדיניות הממשלה הבאה לידי ביטוי בדוח ברודט, אינה יכולה לספק פתרון משביע רצון למימון מבני ציבור, ייאלצו הרשויות למצוא דרכי מימון למילוי הפער, עד ששר הפנים ימצא לנכון לגבש אמות מידה לסטייה ממדיניות הממשלה. לדעת החוקרות, ראוי שהדבר ייעשה בהקדם האפשרי כדי לאפשר לרשויות המקומיות להקים מבני ציבור ומתקני ציבור החשובים לקהילה. ראוי שאמות המידה שיגובשו יאפשרו גם לחוקק חוקי עזר למימון תשתיות-על וצורכי ציבור אחרים שהעירייה מוסמכת לספק, אך חסרה מקורות תקציביים לשם כך.

⁴¹ ראו נוסח חוק העזר בנספח מספר 4.

⁴² בג"צ 6249/96 התאחדות הקבלנים והבונים בישראל ואח' נ' מר מרדכי ששון, ראש עיריית חולון ואח' (טרם פורסם).

פרק 6: הסכמים עם יזמים - המסגרת הבלתי פורמלית למימון צורכי ציבור

הרשויות המקומיות מתחרות ביניהן, לעתים תחרות סמויה ולעתים גלויה, מי מהן תספק לתושביהן רמת שירותי ציבור גבוהה יותר. מידת הצלחתן מותנית, בין השאר, ביכולתן להגדיל את משאביהן הכספיים ולהפחית את תלותן בשילטון המרכזי. לפיכך התפתחו עם הזמן הסדרים מהסדרים שונים שמטרת כולם אחת היא - להגדיל את מידת עצמאותה של הרשות המקומית ולסייע לה לשפר את איכות החיים של תושביה.

כדי להאיץ ולייעל את התהליך, אחד הפתרונות המקובלים הוא לנצל את מידת העניין שיש למגזר הפרטי בפיתוח עירוני ולרתום גורמים כלכליים פרטיים, בדרך הסכמית, למשימות שעשויות לשרת גם את האינטרסים שלהם בשיווק הפרויקטים שהם מקימים.

הסמכות לעריכת הסכמים

השאלה הראשונה שעולה בסוגיית ההסכמים בין יזמים ובין רשויות תיכנון היא, האם מוסמכות רשויות התיכנון לערוך הסכמים? מאחר שחוק התיכנון והבנייה וחוקים אחרים אינם מטפלים ישירות בשאלת ההסכמים, עולות בעיות משפטיות הקשורות בעריכתם ובביצועם של הסכמים שכאלה ואת מקצתן נסקור בפרק זה.

הסכמים הכרוכים בחוק התיכנון והבנייה

חוק התיכנון והבנייה (התו"ב) מתייחס מפורשות לאפשרות של הפרשת קרקע "וולונטרית", אך התייחסות זו היא מוגבלת ועקיפה (אלתרמן, 1985).

בסעיף 191 לחוק התו"ב יש הוראה בדבר הסמכות לערוך הסכמים בנוגע לפיצוי על הפקעת קרקע, אבל לא ברור מלשון החוק, אם רק הסכמים מסוג זה מותרים בחוק. עוד אזכור להסכמים, שוב בנושא מקרקעין, מופיע בסעיף 195 לחוק. "מקרקעין שנרכשו בביצוע תוכנית על-פי הסכם או שהופקעו כך תמורת תשלום פיצויים...". גם הוראות סעיף זה אין בהן כדי להאיר אילו עוד סוגים של הסכמים מוסמכת הרשות המקומית לערוך, אם הן מוסמכות לכך כלל ועיקר..

המציאות בהחלט מלמדת על הסכמים שנחתמים בין רשויות התיכנון ובין יזמים ובעלי קרקע, אבל הם ניכרים בהיעדר דפוסים ממוסדים וסדירים. בפרקטיקה נפוצים מצבים שונים שבהם נוהגות רשויות התיכנון לערוך הסכמים עם יזמים ו/או עם בעלי הקרקע: כדי לעקוף חוקי עזר; בתור תנאי למתן היתר בנייה; בתור תנאי לשינוי תוכנית; במקום הפקעות; במקום תשלום היטל השבחה; במקום תשלום פיצויים וכיוצא באלה. כל אחד מהנושאים שהוזכרו יכול לעמוד במרכזו של הסכם בין הרשויות ובין היזמים, וייתכן שההסכם יעסוק בשילוב של נושאים אחדים בעת ובעונה אחת. המסקנה היא שהסכמים יכולים להיחתם במגוון רב מאוד של תחומים והפסיקה עדיין לא הבהירה את הנושא, ולו מקצתו. רבים מסוגי ההסכמים הנפוצים טרם עמדו במבחן בתי

המשפט
אביב צוברי ורחל אלטרמן (1996) בדקו מקרוב את מדיניות ההסכמים עם יזמים בעיריית תל-אביב. ממצאיהן מעידים על התרחבות מרשימה ברשימת המטלות הנכללות במסגרת הסכמים. בין היתר, היו הסכמים שבהם התבקשו היזמים להפריש קרקע מעל ל-40% המותרים על-פי חוק ללא תמורה, וכנגד זה זכו בתוספת אחוזי בנייה או בקיזוז תשלומי חובה. כמו כן נדרשו יזמים

לפתח שטחים ציבוריים, להקים או לממן הקמת מבני ציבור, לשמר מבנים, לבצע פיתוח סביבתי, להקים פסל סביבתי, להקים חניון, לסלול דרך תת קרקעית ולשלם כסף בעבור תשתיות-על.

במחקר של אלטרמן וויטק (1991: 77-80) סוקרות החוקרות מטלות שיכולות להיכלל בהסכמים. ביניהן: מימון ואו הקמה של צורכי ציבור מחוץ לקו הכחול של התוכנית (דהיינו מחוץ לשטח של התוכנית), תרומה כספית לרשות המקומית, הענקת זיקת הנאה לציבור בשטחים פרטיים, כמו זכויות מעבר, נופש בשטח חקלאי, פיצוי על השפעות שליליות שמקורן בתיכנון ועוד.

החוקר Nicholas (1988) טוען שהסדרים כאלה אפשר לממש רק בשוק חזק שבו ליזמים יש אפשרות ויש רצון לשאת בהוצאות. אלטרמן וויטק שחקרו בסוף שנות ה-80 את הנוהג של עריכת הסכמים בחיפה ובתל-אביב, סבורות שהאפשרות להגיע לידי הסכמים עם יזמים מושפעת במידת התמיכה של הוועדה המחוזית בנוהג. בחיפה, למשל, הוגבל השימוש בהסכמים לאור עמדתה השלילית של הוועדה המחוזית בנוגע להסדר של פיצוי באחוזי בנייה בתמורה להפרשת קרקע (אלטרמן וויטק: 115-118).

לעומת זאת, הן הוועדה המחוזית מחוז תל-אביב והן הוועדה המחוזית מחוז המרכז מגלות בדרך כלל עמדות גמישות יותר בנוגע להסכמים בין רשויות התיכנון ליזמים. עמדתן זו יונקת גם היא מהמציאות המעשית. רשויות התיכנון המחוזיות מכירות היטב את מגבלות התקציב של הרשויות המקומיות ואת מגבלות יכולתן לספק את צורכי הציבור הדרושים בהיקף ובמועד המתאימים. משום כך נוהגות הוועדות המחוזיות תל-אביב והמרכז לנצל את כוח סמכותן, להתחשב בשיקול זה במסגרת כלל השיקולים הנדרשים לאישורה של תוכנית (ריאיון עם מתכנתת הוועדה המחוזית מחוז המרכז, דצמבר 1996). עם זאת, התערבותן של הוועדות המחוזיות מצטמצמת לאישורן או אי אישורן של תוכניות לפי התרשמותן בדבר יכולתה של הרשות המקומית להבטיח את הוצאתה של התוכנית מן הכוח אל הפועל. הוועדות מנעות מלעסוק בשיקולים הקשורים לזהותן של האחראי לנשיאה בנטל מימון הפיתוח, שכן זהו עניין המערב שיקולים משפטיים, ומתרכזות בשיקולים תיכנוניים (ריאיון עם מתכנן הוועדה המחוזית מחוז תל-אביב, נובמבר 1996).

בהמשך הדיון נצא מתוך הנחה שיש מקום להסכמים בין הרשויות המקומיות ובין יזמים ובעלי קרקע שכן הללו מעוגנים היטב בדינמיקת האינטרסים הפועלת בתהליך התיכנון (אלטרמן, 1985). אבל נשוב ונדגיש שהשאלה אילו הסכמים רשאים הרשות המקומית לערוך, ומהם גבולות חוקיותם נשאר, לעת עתה, בלתי פתורה.

הסכם פיתוח בין הרשות המקומית ליזם מכוח חקיקת משנה

סעיף 251 לפקודת העיריות פותח פתח חשוב בנושא סמכות הרשויות המקומיות לערוך הסכמים. לרשות המקומית שמורה הסמכות לדרוש מבעל נכס או ממחזיקו לבצע באותו נכס עבודה שהרשות המקומית נדרשת או מוסמכת לעשותה (סעיף 251 לפקודה). על רקע זה התפתחו הסכמי פיתוח בין יזמים ובין הרשויות המקומיות.

כאמור, יזם שמעוניין להקים שכונת מגורים חדשה רשאי לבחור במסלול הפורמלי, לשלם את היטלי הפיתוח לרשות המקומית בעת שהוצאו היתרי הבנייה ולהמתין לביצוע התשתית המוניציפלית. אבל אם בחר בדרך זו, ייתכן שייאלץ להמתין זמן רב ובלתי ידוע, עד שיוחלט ברשות המקומית שפיתוח האזור שבו הוא מעוניין, הוא בעדיפות גבוהה.

מלשון הפקודה (סעיף 251) אנו למדים שהחוק מאפשר לרשות המקומית לקיים עוד מסלול שמאפשר לה לספק את התשתיות העירוניות שבתחום אחריותה באמצעות הסכם וולונטרי בין הרשות ובין היזם המכונה על-פי-רוב "הסכם פיתוח". בהסכמים מסוג זה נהוג לקבוע שהרשות המקומית תוותר על זכותה לגבות אגרות והיטלי פיתוח מכוח חוקי עזר, ובתמורה יבצע היזם בעצמו או על חשבונו את כל עבודות פיתוח התשתיות, לפי מפרטים שקובעת הרשות המקומית,

ובאותם תחומים שבעבורם נועדו היטלי הפיתוח, קרי: תשתיות ביוב, מים, ניקוז, תיעול וסלילת כבישים ומדרכות.

הסדרים שלפיהם יבצע היזם את עבודות הפיתוח, עשויים להיות כדאיים לשני הצדדים. מבחינת הרשות המקומית, כאשר היזם מבצע את התשתיות במקומה, היא משוחררת מחובת הוצאת מכרזים לקבלני ביצוע. יתרה מזאת, לא פעם מוכן היזם לבצע את עבודות הפיתוח בלא זיקה לשיעור ההיטלים שהייתה יכולה הרשות המקומית לגבות ואזי היא יכולה להטיל על היזם, בהסכמתו, נטל מימון גבוה יותר מכפי שמאפשרים לה חוקי העזר.

מבחינת היזם יש היגיון להטיל עליו את ביצוע התשתית הפיזית מכיוון שבמסגרת הקמת פרויקט הבנייה שלו הוא ממילא מרכז ומתאם את עבודותיהם של קבלני משנה, והוא יכול לשבץ את ביצוע התשתיות הפיזיות בין שאר עבודות הקמת השכונה ולהבטיח סדרי ביצוע יעילים ועמידה בלוח זמנים לביצוע העבודות. היזם אף עשוי להיות מעוניין בתקן פיתוח גבוה, חרף העלות הגבוהה, אם התוצאה היא שרמתן של התשתיות בשכונה תהיה משופרת מהרגיל, או אם הן יבוצעו בלוח זמנים שיסייע לקידום בניית הפרויקט שלו. אחד היזמים שרואין לצורך עבודה זו (וביקש להישאר בעילום שם), הסביר שבאזורי ביקוש גבוה ובשעה ששוק הבנייה הוא תחרותי מאוד, יש יזמים שמוכנים לשאת בנטל כספי הגבוה מהנטל שהם חייבים בו לפי חוק, ובלבד שיזכו להיתרים לפעול ברשות המקומית. לעומת זאת, כאשר לרשות המקומית יש עניין רב בפעילותו של היזם בתחומה, עשויים להתפתח תנאים למשא ומתן שבו גם העירייה תתבקש ללכת לקראת היזם ולהעניק לו הטבות שונות, למשל זירוז הליכי אישור תוכניות, גילוי רצון טוב וכיוצא באלה (אלתרמן וויטק, 1991).

לעתים כולל הסכם הפיתוח סעיף התחשבות בין הרשות ובין היזם שקובע שאם ההוצאות שהיו ליזם בגין פיתוח התשתית היו נמוכות מהיקף התשלומים שמגיעים לרשות המקומית מכוח חוקי העזר, אזי היזם ישלם לרשות את הפרש הכספים. כאשר הוצאות היזם גבוהות מהסכומים שהיה נדרש לשלם לו שילם את היטלי הפיתוח, מוכרות שתי גישות שונות. אפשר, למשל, לקבוע בהסכם שבמקרה כזה תפצה הרשות המקומית את היזם בעבור ההוצאות העודפות שהיו לו, אבל אם לא הוסכם על כך מראש, קרוב לוודאי שהיזם ייאלץ לספוג בעצמו את עלויות הפיתוח העודפות.

במרוצת הזמן השתכללו הסכמי הפיתוח והרשויות המקומיות החלו להכיר באפשרות לנצלם כדי לעקוף את חוקי העזר שלהן. במפרטי העבודות שמוציאה הרשות המקומית, ושמשמשים בסיס להסכם, אפשר לקבוע סטנדרטים גבוהים יותר לפיתוח התשתיות הפיזיות מכפי שיכולה הרשות המקומית להשיג, אילו נדרשה לממן את הפיתוח מכספי ההיטלים שמוטלים מכוח חוקי העזר. פועל יוצא מכך הוא שההסכמים עוקפים את מנגנון הפיקוח והביקורת של האגף לכספים ולתקציבים במשרד הפנים. ייתכן שאילו הגישה הרשות המקומית את תעריפי חוקי העזר שמתאימים לסטנדרט הפיתוח הגבוה לאישור משרד הפנים, ייתכן שמשרד הפנים היה רואה בהם תעריפים מוגזמים ובלתי מוצדקים וייתכן שהממונה על אישור תעריפי חוקי העזר היה מבקש להוריד את סטנדרט הפיתוח, כדי לצמצם את העלויות לנושאים בנטל (ריאיון עם ראש אגף תקצוב הפיתוח ברשויות המקומיות, גדי אייזנרייך, אוגוסט 1995). משמע, האפשרות להגיע להסכם מרצון עם היזמים מאפשרת לרשות המקומית להשיג יתר עצמאות ומרחב פעולה גמיש

יותר לפעולה. ^{ההחלטה} משתכרו ביתרונות הסכמי הפיתוח עם יזמים, החלו להשתמש בכלי זה, בנוסף לשימוש שעשו בכלים אחרים המעוגנים בחקיקה. בין החלוצות בתחום זה הייתה עיריית תל-אביב שהחלה לחתום על הסכמים עם יזמים במקום ששימוש בכלים שמעוגנים בחוק התיכנון והבנייה, לא נתן מענה לקצב הפיתוח התוסס שמאפיין את העיר, ולצרכים המרובים שיש לעיר בבנייה החדשה.

אף-על-פי שהסכמים בין רשויות התיכנון ובין היזמים הוא נוהג שהולך ומתרחב, ומקומם הולך וגדל ב"ארגז הכלים" התכנוניים, עדיין הפעילות המחקרית בתחום מצומצמת. מסקירתנו עולה שבישראל חלה הרחבה מתמדת בתחום זה, אבל שלא כמדינות אחדות בארצות-הברית שעייגנו את

ההסכמים האלה בחקיקה, אצלנו לא לווה הנוהג בשינוי המתבקש בחקיקה שיסדיר את התנאים הנאותים לביצוע ההסכמים "בדלת הראשית" ויחסן אותם מפני תקיפה משפטית. הנושא של נטל יזמים בכלל, ושל הסכמי פיתוח בפרט, הוא לא אחת סלע מחלוקת בין היזמים ו/או בעלי הקרקע ובין רשויות התיכנון. עקב חשיבותם המעשית הרבה של ההסכמים ושל הסוגיות המשפטיות שהם מעלים, היה אפשר לצפות שידי בתי-המשפט תהיינה עמוסות תביעות משפטיות בנושא. ולא כן הוא. רק מאז שלהי 1996 מורגשת התעוררות מסוימת בזכות שתי החלטות של בית המשפט העליון שנושאן היה מחלוקות שהתגלעו כאשר הרשויות המקומיות ביקשו לנצל את המישור החוזי ההסכמי כדי להטיל על היזמים מטלות שאין להן כל עיגון בחוק, לעתים אפילו בתור תנאי לקבלת היתרי בנייה. בעניין אחד, פסל בית המשפט את ניסיונה של עיריית חולון להטיל אגרת מבני ציבור באמצעות הסכמים (ולא על-פי חוק עזר), ובשני, החליטה עיריית תל-אביב, בעקבות תביעה משפטית שהוגשה נגדה, לחזור בה מדרישתה להטיל על בעלי קרקע פרטית הוצאות פיתוח שאינן מעוגנות בחוקי עזר או בחקיקה ראשית. במאי 1997 נוספה גם פסיקה של בית המשפט המחוזי בתל-אביב, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, בפרשת **ארגון הקבלנים והבונים בישראל בת"א-יפו ואח' נג' עיריית תל-אביב ואח'** (טרם פורסם). בעתירה זו טענו הקבלנים שהנחיה מספר 03-008-02 לקובץ ההנחיות של הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה בתל-אביב המתנה מתן היתר בנייה בשילוב של אלמנטים אמנותיים בפרויקטים בעלי אופי ציבורי או במבני מגורים גדולים בערך של כ-1% מעלות הבנייה הינה בטלה בהיותה מנוגדת לחוק. בית המשפט פסק שעיון מדוקדק בחוק התיכנון והבנייה ובתקנות שהותקנו על-פיו מוכיח למראית עין ש"אלמנט אמנותי" בבניינים, להבדיל מהתאמה ארכיטקטונית לסביבה ולנוף ולהבדיל מאסתטיות, לא נזכר בשום מקום, ובשום דרך. פסק הדין קבע שהנחיה המתנה מתן היתר בנייה בשילוב אלמנט אמנותי בבנייה, היא בטלה מעיקרה.

מחלוקות בין יזמים למוסדות התכנון שזכו להבהרה בפסיקה

עתירה לבג"צ שעוסקת במישור החוזי-הסכמי, הגישה בשנת 1995 חברת הבנייה **אילנות הקריה נגד ראש עיריית חולון והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חולון**⁴³. העותרת, חברה קבלנית שביקשה לבנות בחולון מבנה למגורים על חלקה שבבעלותה, נדרשה לשלם לעירייה, נוסף על היטלי הפיתוח מכוח חוקי העזר ונוסף על אגרות הבנייה מכוח חוק התיכנון והבנייה, עוד אגרה שהעירייה כינתה: "אגרת מבני ציבור". בלא תשלום אגרה זו סירבה העירייה לקבל מהעותרת גם את יתר התשלומים המוטלים מכוח חוקים קיימים ומנעה ממנה לקבל את היתר הבנייה. משסירבה העותרת לשאת בתשלום אגרת מבני ציבור, הציעה לה באת כוחה של העירייה לשלם סכום הנמוך מהדרישה הראשונה, אך העותרת סירבה בטענה שאינה מוכנה לשאת בנטל בלתי חוקי, יהיה גובה התשלום אשר יהיה.

בית המשפט שהנושא הובא לפניו, התבקש להכריע בדבר חוקיותה של אגרת מבני ציבור. עיריית חולון טענה שהיא נוהגת לדרוש את תשלום אגרת מבני ציבור מראשית שנות ה-70 וכי האגרה נועדה לספק לעירייה מקורות מימון לצורכי ציבור חיוניים שיש לספקם בעת בנייה חדשה. העירייה טענה שבידה הסמכות לחוקק חוקי עזר ועל-פיהם לגבות את הסכומים המבוקשים, אבל היא העדיפה את השיטה ההסכמית שבה נשאו הקבלנים בנטל התשלום, מרצונם הטוב, ובאמצעותה הגיעה העירייה לתוצאות זהות מתוך חיסכון ניכר בזמן.

את ההצדקה לדרישתה תולה העירייה בהוראות סעיף 69 (12) לחוק התיכנון והבנייה שכבר הזכרנו בפרק 4, הקובע: "כל עוד אין הוראות מתאימות בתוכנית מתאר, מותר לקבוע בתוכנית

⁴³ בג"צ 1640/95 אילנות הקריה (ישראל) בע"מ נ' ראש עיריית חולון ואח', פ"ד מ"ט (5): 14 - 1995, עמ' 582-591.

מפורטת הוראות לכל עניין שיכול להיות נושא לתוכנית מתאר מקומית לפי סעיף 63, וכן מותר לקבוע בה הוראות בעניינים אלה: ... (12) **הוצאות התוכנית לרבות הוצאות עריכתה וביצועה**..."

לטענת העירייה, אפשר על-פי סעיף זה, לקבוע בתוכנית מיתאר את הוצאות התוכנית ואת הוצאות ביצועה, לרבות הוצאות ההקמה של מבני הציבור הנזכרים בה, ועל מי הן יחולו. ואכן העירייה יישמה את הוראות סעיף 69 (12) כשקבעה בתקנון התוכנית שהיתרי בנייה יוצאו בתנאי שבמתחם יבוצעו עבודות התשתית ההנדסית היסודית וייבנו מבני הציבור המיועדים לשרת את האוכלוסייה שבתחום התוכנית (מתוך תקנון התוכנית ח266-, חלק ד' - הוראות התיכנון). מאז שנות ה-70 נהגה העירייה לתת היתרי בנייה רק למבקשי היתרים אשר הגיעו עמה לידי הסכם בדבר גובה תשלום השתתפותם בעלות מבני ציבור וגנים ציבוריים בשטח התוכנית, וראתה בכך

^{הסדר תקיין} במרוצת הזמן, נציגי החברות הקבלניות שעמן נחתם ההסדר הראשוני, סיימו את הבנייה בחולון ואת מקומם תפסו קבלנים שרכשו מגרשים קטנים. רבים מהקבלנים החדשים קבלו נגד חוקיות תשלום אגרת מבני ציבור שהיה תנאי לקבלת היתר הבנייה. מקצתם שילמו את הסכומים המבוקשים תחת מחאה ורבים אחרים, וביניהם העותרת - חברת אילנות הקריה - סירבו לשלם. לפיכך, כאמור, ביום 19.12.94 החליטה מועצת עיריית חולון על חקיקת חוק עזר לחולון (היטל מבני ציבור), תשנ"ה-1994 וחוק עזר לחולון (היטל גנים ציבוריים), תשנ"ה-1994 שיבטיחו חוקית את גביית הסכומים הדרושים.

בעת שהתבררה בבית המשפט, העתירה של **חברת אילנות הקריה**, כבר היו מונחים על שולחנו של שר הפנים שני חוקי עזר אלה, אך הוא טרם אישרם, ולכן עדיין לא היו בגדר חוק מחייב. נזכיר שגם כיום חוקים אלה אינם מחייבים. שר הפנים מעולם לא אישר את חוק העזר היטל גנים ציבוריים, ואילו חוק העזר היטל מבני ציבור נפסל בפסיקת בג"צ בפרשת התאחדות הקבלנים נ' מרדכי ששון שהתקבלה בפברואר 1998 ונדונה לעיל.

בית המשפט קבע שאף-על-פי שלפי פקודת העיריות, העירייה מוסמכת לקבוע בחוק עזר דמי השתתפות או היטל להבטחת הקמת מבני ציבור, מאחר ששר הפנים טרם אישר חוק עזר שכזה, ומכיוון שאין כל הוראה חוקית אחרת המקנה לעירייה היתרים לגבות דמי השתתפות או היטל לצורך הקמת מבני ציבור, אזי אין לעירייה סמכות לגבות כספים מהציבור רק בשל הצורך הציבורי במימון עבודות בנייה שהעירייה מתכוונת לבצע (שם, עמ' 589). עוד הוסיפו השופטים שאין להשתמש בהוראות תוכנית כדרך לגיטימית להטיל חיובים שונים על הפרט, חיובים שאין להם עיגון בחוק. כזכור, הוראת הסעיף בתוכנית שעליה ביססה עיריית חולון את תשובתה, קובעת ש"לא יינתן על-ידי הוועדה המקומית היתר בנייה בתחום כל אחד ממתחמי התיכנון אלא בתנאי... שיבוצעו עבודות שונות וביניהן הקמת מבני ציבור המיועדים לשמש את האוכלוסייה במתחם..." (חלק ד' - הוראות התוכנית, סעיף 4 (ג)). פרשנותם של השופטים לסעיף זה היא שהוראה זו אינה תולה את מתן ההיתר בתשלום כלשהו ואין לדלות מנוסח זה הסמכה או מנוף לגביית כספים. יתרה מזאת, בפועל הרי הוצאו היתרי בנייה רבים לבנייה בשטח התוכנית והשכונה ברובה בנויה ומאוכלסת. השופטים הסיקו אפוא שלעיריית חולון לא הייתה עילה לסרב לתת היתר בנייה בשל אי ביצוע עבודות תשתית, לרבות הקמת מבני ציבור, ולפיכך אין כל עילה למנוע מתן היתר מהעותרת מנימוקים הקשורים בהוראות התוכנית (שם, עמ' 590).

בית המשפט מתח ביקורת גם על דרך המיקוח שנקטה העירייה, ובעטייה לא הקפידה על עקרון השוויון בין מבקשי ההיתר השונים. הוראות תשלום שהן תוצאה של מיקוח בין הזממים ובין העירייה ואינן מבוססות על קריטריונים קבועים, אינן מתיישבות עם סדרי מינהל תקין ואל לה לרשות ציבורית לפעול כך (מתוך דברי השופט ת. אור, שם, עמ' 591).

סיכומו של דבר, פסיקת השופטים חייבה את עיריית חולון להעניק היתר בנייה לחברת אילנות הקריה בכפוף לתשלום ההיטלים והאגרות הנדרשים כחוק, ובלי החיוב ב"אגרת מבני הציבור".

לאור המחלוקות הבלתי פתורות, עדיין, בין היזמים ובין מוסדות התיכנון, בסוגיות שונות הקשורות בהסכמים הכרוכים בחוק התיכנון והבנייה, אפשר להניח שנושאים אלה יוסיפו להתברר בבתי המשפט. הפרקטיקה של עריכת הסכמים היא דינמית ומשתכללת מזמן לזמן לפי צרכים ואינטרסים של כל אחד מהצדדים. לאור זאת, צפוי שגם הפסיקה תושפע מתנאי המציאות המשתנים ויהיה מעניין לעקוב אחר הכרעות השופטים בעניין זה בעתיד לבוא.

בעבודתנו ביקשנו לבחון באיזו מידה נשענות הרשויות המקומיות הנבדקות על כלים הסכמיים ורואים בהם אמצעי שמבטיח את מימון הפיתוח העירוני, ואילו מטלות הן נוהגות לקבוע בהסכמים אלה. המסקנות, כפי שנראה בהמשך, אכן מצביעות על מגמה של שימוש גובר והולך בהסכמים בין רשויות התיכנון ובין היזמים וכן על גידול במיגוון האמצעים שמפעילות הרשויות המקומיות, כדי להבטיח פיתוח מקומי בתחומן ברמה הרצויה ובמועד המתאים.

**חלק ג' - הדרכים הנקוטות על-ידי רשויות מקומיות
הלכה למעשה: חקרי אירוע**

פרק 7: ניסיון של רשויות מקומיות נבחרות להעביר את נטל הפיתוח אל כתפי היזמים

הקדמה

בישראל, כפי שכבר הזכרנו, הנוהג של הרשויות המקומיות לשתף את המגזר הפרטי בהוצאות הפיתוח התרחב מאוד בחמש השנים האחרונות. הנתונים על היקף הבנייה הפעילה בישראל⁴⁴ בשנת 1994 מעידים על 72,500 דירות בבנייה פעילה בכל רחבי הארץ. מתוכן 52,900 הן דירות בבנייה פעילה ביוזמה פרטית ו-19,600 דירות ביוזמה ציבורית⁴⁵.

למעלה מ-36% מהבנייה הפעילה בישראל היא בערים הגדולות שבמרכז הארץ, מנתניה ועד אשדוד (הנתונים מתוך פרסום מספר 1021 של הלמ"ס, "הרשויות המקומיות בישראל - נתונים פסיים", התשנ"ו). הפיתוח המואץ עורר את הצורך בתגבור ניכר של המשאבים הכספיים של הרשויות המקומיות. אחת הדרכים שיישמו הרשויות המקומיות הייתה להגדיל את נטלי הפיתוח שמוטלים על היזמים.

בטרם תוגדר מתכונת שתהיה קבילה הן על הרשויות, הן על בתי-המשפט והן על היזמים, יש צורך במחקר עובדתי שמטרתו לבחון את היקף התופעה, את הגורמים המשפיעים עליה, את הכלים השונים הנהוגים בה ואת ההשלכות הנובעות ממנה. מאחר שמדובר בתופעה שבעיקרה אינה פורמלית, ובתופעה שגבולותיה מתרחבים ומשתנים "מלמטה", בעקבות החלטות מקומיות, אין - לא בישראל ולא בשום מדינה - מאגר מידע זמין ומעודכן על דפוסי הדרישות למטלות יזמים. בישראל גם חסרים כללים ברורים בנוגע לשיעורם של ההיטלים, אחידות הטלתם והתנאים להטלתם, נושאים שזכו במדינות אחרות להתייחסות מחקריית לא מעטה.

לכאורה, היה אפשר לצפות שתתקבל תמונה ברורה למדי בנוגע לאמצעי המימון הפורמליים ובנוגע להיקף ההכנסות שיש לרשות ממקור זה. אבל מתברר שהמציאות אינה כה ברורה, כפי שיפורט בהמשך. אשר לדרכים הבלתי פורמליות, הנחנו מראש שנתקשה להתחקות אחר הפרטים המלאים של הסכמי פיתוח בין הרשויות ליזמים, בגלל הרגישות הרבה של שני הצדדים לשמירה על חשאיות תנאי ההסכם. לעתים אכן כך היה.

בדוח זה ביקשנו לבחון את האמצעים השונים שמפעילות הרשויות המקומיות הנבדקות למימון פיתוח מגורים ומידת הישענותן עליהם; את ההשלכות הנובעות מהטלת נטלי יזמים על מחירי הדיר; זהותם האמיתית של הנושאים בנטל; מידת חוקיותם של האמצעים השונים ועמידתם בקריטריונים משפטיים ועוד שאלות הנוגעות לסבירות ולשוויוניות של נטלי יזמים לסוגיהם השונים. סברנו שכדי להתחקות אחר ההיקפים והסוגים של הדרכים המתהוות אצלנו, ליישום פיתוח יש ללמוד מניסיון של רשויות מקומיות שבהן היקף הפיתוח הוא רב והנוהג להטיל מטלות שונות על היזמים, הנחשב לאחד האמצעים שנועדו להבטיח את הפיתוח העירוני, רווח זה זמן-מה. השיטה שנמצאה מתאימה לביצוע הבדיקה היא שיטת חקרי אירוע, אבל קודם לכן היה עלינו לבחור את הרשויות המקומיות שמציגות חדשנות תכנונית המתבטאת במגוון נטלי יזמים, פורמליים ולא-פורמליים.

⁴⁴ דירות בבנייה פעילה: בניינים שבנייתם טרם נסתיימה, כלומר הבנייה בהם עדיים פעילה.

⁴⁵ יוזם: מתכנן הבנייה (מי שקובע את המיקום, את הסטנדרט ואת השטח) והמפקח עליה. בנייה ציבורית: בנייה ביוזמת הממשלה, המוסדות הלאומיים או חברות בשליטתם של מוסדות אלה. בנייה פרטית: כל הבנייה, פרט לבנייה ציבורית, לרבות הבנייה של המגזר ההסתדרותי.

בחירת חקרי האירוע

כפי שהזכרנו, מטרת עבודתנו היא להצביע על מגוון אמצעים, מקצתם יצירתיים עד מאוד, שנוקטות רשויות מקומיות כדי להבטיח את איכות הפיתוח העירוני, את רמתו ואת אספקתו במועד. מתוך מכלול האמצעים שיזוהו, נבחר באילו נעשה שימוש רב מבאחרים, והאם ההסדרים הקיימים אכן מספקים למימוש מטרותיה של הרשות המקומית כפי שקבעה אותן לעצמה.

בחרנו להתמקד בעיקר במגזר העירוני התוסס והדינמי, אבל מצאנו לנכון להדגים גם את הנעשה במגזר הכפרי שעל-פי רוב לא זוכה לאור הזרקורים. במציאות של ימינו, המגזר הכפרי מאבד במידה רבה את אופיו השיתופי המסורתי, ונוטה יותר ויותר לאופי עירוני הן מבחינת צורות ההתיישבות החדשות המתפתחות בו, למשל יישובים קהילתיים, והן מבחינת דרישות הציבור להתאים את רמת השירותים העירוניים שמסופקים להם לזו שבעיר. יתר על כן, נתח גדול מאוד, ההולך וגדל, של הפיתוח הנוכחי והצפוי באזור המרכז יתרחש בשנים הקרובות באזורים הכפריים. המועצות האזוריות המופקדות על ניהול האזורים הכפריים, נהנות מקיומן של רזרבות קרקע גדולות בתחום שיפוטן ויכולות להציע איכות חיים כפרית שפלח רחב של הציבור מבקש אותה. סברנו שיהיה מעניין ללמוד את דרכי ההתמודדות של מועצה אזורית במגזר כפרי מתעיר המתמודד עם ביקוש גבוה למגורים בתחומו.

כדי להתחקות אחר מגוון רחב ככל האפשר של אמצעי מימון, קבענו שני מקבצים של משתנים שלפיהם בחרנו את הרשויות שישמשו חקרי אירוע. המקבץ הראשון של המשתנים נועד לסייע בזיהוי רשויות מקומיות שהדעת נותנת שיופעל בהן "סל אמצעי מימון" מגוון, ואילו המקבץ השני של המשתנים נועד לסייע באיתור הדפוסים הספציפיים של נטלי יזמים שמפעילה הרשות. מכאן שמקבץ המשתנים הראשון נועד להצביע על מאפיינים משותפים לכל הרשויות הנבחרות וכך יש בסיס להשוואה. המקבץ השני, לעומתו, נועד להצביע על השוני שבין הרשויות הנבחרות. וכך, באמצעות חקרי האירוע הללו, יהיה אפשר, במגבלות המחקר, להרחיב את המסקנות אשר לדפוסים נטלי יזמים הנהוגים בארץ.

לשם איתור המאפיינים הדומים נעזרנו במחקרו של Nicholas (1991: 20) שאפיין רשויות שנוטות להשתמש בנטל יזמים באינטנסיביות רבה יותר מאשר רשויות אחרות. לפי מחקרו, התאמנו את המאפיינים האמריקניים למציאות הישראלית וקבענו כמה משתנים אשר עשויים, לדעתנו, להשפיע על עצם השימוש בנטל יזמים ועל ההשלכות שיש לכך בתחומים השונים. ההנחה הבסיסית היא שברשויות שבהן הביקוש למגורים הוא רב והתיכנון העירוני דינמי, יהיו היקפי פיתוח ניכרים, והרשויות יזדקקו לתגבור המשאבים הכספיים הזמינים לפיתוח. ולכן הדעת נותנת שיאמצו כלים חדשניים כדי להגדיל את מקורות המימון העומדים לרשותן.

המשתנים המשותפים לרשויות המקומיות שנבחרו לבדיקה:

1. נורמות פיתוח ברשות המקומית. שאיפה לספק לאוכלוסייה רמה גבוהה של שירותי ציבור, מעל לרמה הממוצעת בישראל או מעל לרמה הממוצעת באותה רשות מקומית.
2. מספר תושבים גדול בהשוואה לרשויות אחרות במגזר שאליו משתייכת הרשות (מגזר עירוני או כפרי).
3. היקף פיתוח נרחב (דירות בבנייה פעילה). ככל שהפיתוח נרחב יותר, כך יש צורך במערכות שירותים עירוניים רבות יותר ובכמות גדולה יותר של צורכי ציבור, ולכן גם המשאבים הכספיים הנחוצים גדולים יותר.
4. רמת ביקוש גבוהה למגורים בתחום הרשות (מחירי קרקע). ככל שמחירי הקרקע גבוהים יותר, כך אוכלוסיית הרוכשים אמידה יותר ומצפה לקבל שירותים מוניציפליים ברמה גבוהה יותר.

5. מיקום היישוב במטרופולין תל-אביב. סטנדרט הפיתוח בערי הביקוש במטרופולין תל-אביב הוא גבוה עקב התחרות שבין הרשויות המנסות למשוך אליהן אוכלוסייה "איכותית".

המשתנים בקבוצה השנייה נועדו לזהות גורמי שונות בין הרשויות, שלפי הנחתנו ישפיעו על המדיניות שנוקטת הרשות ועל האמצעים החדשניים בצד האמצעים המסורתיים שהיא מפעילה למימון הפיתוח הנרחב.

המשתנים המבדילים בין הרשויות המקומיות שנבחרו לבדיקה:

1. כלי המימון הדומיננטיים שהרשות המקומית נשענת עליהם, כדי לממן את הוצאות הפיתוח. על מקצת מכלי המימון שמפעילה העירייה היה לנו מידע מוקדם מתוך פרויקטים ייחודיים שיזמה העירייה או מתוך הדים ציבוריים-תקשורתיים לפעולותיה. תמונה מלאה על כלי המימון התקבלה בשעת המחקר.

2. סוג היישוב ומעמד מוניציפלי: כפרי, עירוני.

3. בעלות דומיננטית על הקרקע: פרטית, בניהול מינהל מקרקעי ישראל, מעורב.

4. היוזמה העיקרית לבנייה: פרטית, ציבורית (הנתונים מתוך פירסום מספר 1021 של הלמ"ס).

5. שיוך לוועדת תיכנון מחוזית.

לפי מכלול המשתנים שהוצעו לעיל, נבחרו ארבע רשויות מקומיות: רעננה, חולון, ראשון לציון ומועצה אזורית עמק חפר.

לאחר בחירה של הרשויות המקומיות, תרנו אחר חקרי אירוע מפורטים - תוכניות ומיזמים - שיכולים ללמד על דפוסי הפעלה שונים של אמצעים למימון הפיתוח. מאחר שבבדיקת אמצעי המימון מדובר בחקירה מעמיקה של אמצעים פורמליים ולא פורמליים, לא יכולנו להקיף את כל תחומי הפיתוח ונאלצנו להצטמצם ולהסתפק בבדיקה בתחום פיתוח אחד. בחרנו בתחום המגורים. עקב מורכבות הנושא, לדעתנו, שאלת מימון הפיתוח בייעודי קרקע אחרים ראויה לבחינה נפרדת.

הנימוקים לבחירת הרשויות שבהן נבדקו חקרי האירוע, מסוכמים בטבלה מספר 2.

השיקולים לבחירת חקרי אירוע מפורטים:

1. פרויקט בהיקף גדול, בסדר גודל של מאות יחידות דיור לפחות; בפרויקטים גדולים מורגש ביתר שאת עומס שירותי הציבור שנדרש בשל הקמתם.

2. סוגי בעלות על הקרקע (ציבורית ופרטית), מתוך כוונה להתחקות אחר השוני במימון שהוא תוצאה של בעלויות שונות על הקרקע.

3. מגוון יוזמות פיתוח - פרטית או ציבורית - מתוך הנחה שגם לכך יש השפעה לא קטנה על חלוקת האחריות למימון הפיתוח.

טבלה 2: הרשויות המקומיות שנבחרו לבדיקה

הרשות ↵	רעננה	ראשון לציון	חולון	מ.א. עמק חפר
---------	-------	-------------	-------	--------------

נורמות הפיתוח ברשות המקומית	שאיפה לספק שירותי ציבור ברמה גבוהה מאוד, שמעל לממוצע בישראל.	חתימה מתמדת לשיפור באיכות שירותי הציבור וברמתם בהשוואה לרשויות אחרות.	שאיפה להשביח את איכות הפיתוח בשכונות החדשות מעל לרמת הפיתוח הממוצעת בעיר.	דגש על שיפורן ושיקומן של תשתיות קיימות ועל רמת תקן גבוהה לצורכי ציבור חדשים.
דירות בבנייה פעילה ⁴⁶	1,534	3,225	931	(בבת חפר בלבד) 1,350 יחידות
מחירי קרקע ⁴⁷	\$360,000 לדונם	\$300,000 לדונם	\$300,000 לדונם	\$455,000 לדונם
מיקום היישוב	לב המטרופולין	לב המטרופולין	לב המטרופולין	שולי הטבעת החיצונית של המטרופולין ⁴⁸
מספר תושבים ⁴⁹	57,900	166,200	165,400	25,000
בעלות דומיננטית על הקרקע	98% בעלות פרטית	בשכונת החולות 95% מהקרקע היא ציבורית	99% בעלות פרטית	94% קרקעות בנייה הלימינל
היוזמה העיקרית לבנייה	פרטית - 1534 דירות ציבורית - 0	ציבורית - 3,148 פרטית - 77 דירות	פרטית - 931 דירות ציבורית - 0	ציבורית - 1,350 פרטית - אין נתונים.
שיוך לוועדת תכנון	ו. מחוזית מחוז מרכז	ו. מחוזית מחוז מרכז	ו. מחוזית מחוז ת"א	ו. מחוזית מחוז מרכז

טבלה מספר 3, מוצג תיאור של חמשת חקרי האירוע המפורטים בתוך ארבע הרשויות שנבחרו לפי המשתנים שצוינו לעיל.

טבלה 3: חמשת חקרי האירוע שנבדקו

הרשות המקומית	הפרויקט	היקף הפרויקט	בעלות על הקרקע	יוזמה לפיתוח	כלי מימון חדשני
עיריית חולון	תוכנית ח300-	6,500 יח"ד	פרטית, בעלים	פרטית	חוק עזר להיטל

⁴⁶ מקור הנתונים: הרשויות המקומיות בישראל 1994 - נתונים פסיים, הלמ"ס, פרסום מספר 1021, התשנ"ו.

⁴⁷ מקור הנתונים: כתב העת מגרשים, יולי 1996.

⁴⁸ לקראת מפקד האוכלוסין והדיר 1995 הוגדרו מחדש גבולות המטרופולינים והם תוחמים מספר רב יותר של יישובים. מטרופולין תל-אביב, כולל את כל מחוז המרכז ומחוז תל-אביב, ובתוך כך, מועצה אזורית עמק-חפר, המשתייכת למחוז המרכז, נחשבת כחלק מהמטרופולין (מתוך: פרסומי מפקד האוכלוסין והדיר 1995 - פרסום מספר 1 - אוכלוסייה ומשקי בית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים (1996: 26-27)).

⁴⁹ מקור הנתונים פרסום מפקד האוכלוסין והדיר 1995, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מבני ציבור		רבים		קריית פנחס איילון	
הסכם גג לפיתוח שנחתם עם ממ"י	ציבורית	ציבורית	16,452 יח"ד	שכונת חולות ג'	עיריית ראשון לציון
שימוש נרחב בסמכות להפקיע קרקע לצורכי ציבור ועריכת הסכם פיתוח.	משותפת	ציבורית + פרטית	1,108 יח"ד 756 יח"ד	תוכנית רע/2000/ תוכנית רע/במ2001	עיריית רעננה
גביית "אגרה" בעבור מבני ציבור.	ציבורית	ציבורית	1,350 יח"ד	הקמת יישוב קהילתי בת חפר	מ.א. עמק חפר
הסכמי פיתוח	פרטית	האגודה החקלאית	משתנה ממושב למושב	הרחבת המושבים	מ.א. עמק חפר

שיטת הבדיקה

ארבעה שלבים לשיטת הבדיקה:

1. סקר דפוסי מטלות יזמים הנהוגים ברשויות המקומיות הנבדקות. הסקר נערך בקרב בעלי תפקידים בכירים ברשות המקומית באמצעות ראיונות אישיים. שיטת הריאיון הייתה תשאול המרואיין בעזרת נקודות מנחות למראיית שהוכנו מראש (מעין Guide-Lines). השאלות למרואיין היו שאלות פתוחות והן עסקו בחמישה נושאים:
 - (א) חלוקת התפקידים בין השילטון המרכזי ובין השילטון המקומי בנושא אספקת צורכי הציבור וחלוקת נטל המימון של צורכי ציבור בין גורמים ציבוריים ובין גורמים פרטיים.
 - (ב) דפוסי נטלים מכוח חוקי העזר של הרשות; סוג הנטלים המופעלים ומידת ההישענות עליהם למימון רמת הפיתוח הרצויה.
 - (ג) נטלי פיתוח המעוגנים בחוק התיכנון והבנייה, הזיקה בינם ובין סוגי הנטלים האחרים, נחיצותם ויעילותם ובאיזו מידה עושה הרשות המקומית שימוש באמצעים העומדים לרשותה.
 - (ד) כלי מימון בלתי-פורמליים שמעוגנים בהסכמים. עד כמה נפוץ השימוש בהסכמים ברשות המקומית; מהן התכליות הנפוצות שבעבורן נחתמים הסכמים; באיזו מידה הסכמים אלה "משחקים" תפקיד מרכזי בסל אמצעי המימון שמפעילה הרשות המקומית, מה מקומם של ההסכמים לצד האמצעים הפורמליים שצוינו ומה היא עמדתו הכללית של המרואיין כלפי הסכמים אלה.
 - (ה) הערכה כוללת של תרומתם של כלי המימון שמפעילה הרשות המקומית לאיכות הפיתוח העירוני.
- לכל בעל תפקיד הפנינו שאלות רלוונטיות לתחום עיסוקו או עיסוקה לפי שלושת נושאי השאלון שצוינו לעיל. לעתים בשעת הריאיון עלו שאלות שנוספו אל מסגרת השאלון המקורי והתעוררו בתגובה למידע שנמסר מהמרואיינים בנוגע למאפיינים הייחודיים של דפוסי נטלי יזמים הנהוגים אצלם.

כדי להשלים את התמונה ערכנו גם ראיונות עם יזמים ובנוסף בדקנו בדיקה מעמיקה תכניות ומסמכים רלוונטיים של מיזמי פיתוח ועיינו בדוחות כספיים של הרשויות כדי ללמוד מהם על היקף ההכנסות וההוצאות הכרוכות בפיתוח עירוני.

2. זיהוי עמדות של בעלי תפקידים במערך השלטון המרכזי. זיהוי העמדות בוצע באמצעות ראיונות עם בעלי תפקידים בכירים במשרדי הממשלה שיש להם נגיעה לפיתוח עירוני בתחום המגורים.

3. דפוסי מטלות יזמים והשלכותיהם על הפיתוח העירוני. בחלק זה פיתחנו אמות מידה להערכת תועלתם של נטלי יזמים, מידת סבירותם, השוויוניות היחסית שלהם ועד כמה הם מובאים לידיעת הציבור.

4. פיתוח המלצות להסדרים ראויים בעתיד.

בפרקים הבאים (8-11), נציג את הממצאים בנוגע ל"ארגז" כלי המימון שמפעילה כל רשות שנבדקה. לאחר מכן תובא הערכה משווה בין חקרי האירוע השונים שבעקבותיה גובשו המלצות לשינויים רצויים בכלים הנפוצים.

פרק 8: ראשון לציון - פרויקט "החולות"

מבוא

ראשון לציון הייתה בתחילת זרחה מושבה שהלכה והתפתחה סביב גרעין המושבה הוותיק, עד שהייתה לעיר. בתחום שיפוטה היו רזרבות קרקע גדולות בסדר גודל של כ-22,000 דונם במערב העיר. את מחצית השטח הזה ניהל מינהל מקרקעי ישראל והשאר היה בבעלות פרטית. "שטחי החולות", כפי שהם מכונים בפי כול, שוכנים במרחק ובמנותק מהגרעין הבנוי של העיר הוותיקה. כביש מספר 4 מפריד פיזית בין העיר הוותיקה ובין עתודות הקרקע הגדולות שעליהן קמו השכונות החדשות במערב. ההחלטה לפתח את אזור החולות ולייעדו למגורים, למסחר ולתעשייה, קרמה עור וגידים בשנות ה-80. עת הוחל בפיתוח האזור לפי מתחמי בנייה של שכונות שכונת "חולות א'" "חולות ב'"

וכנ"ל ראשון לציון נחשבת לאזור ביקוש. בעבר היה מיקומה הגאוגרפי בשולי מטרופולין תל-אביב, לפי הגדרת גבולותיו בעשור הקודם. עם השנים התרחב כל אזור המגורים במטרופולין תל-אביב והיום יש המגדירים את גבולותיו מנתניה שבצפון ועד אשדוד שבדרום, ולכן מיקומה הגאוגרפי של העיר קרוב עתה יותר לגרעין המטרופולין⁵⁰. הביקוש למגורים בעיר גבוה, ובזכות עתודות הקרקע שבמערבה היה אפשר לבנות אלפי יחידות דיור ובעצם להקים לצד העיר הקיימת עוד עיר שהיא נטולת עצמאות מוניציפלית. הייחוד במקרה של ראשון לציון, לעומת יוזמות בערים או ביישובים חדשים אחרים כגון מודיעין ו"יישובי הכוכבים", הוא ששטח החולות שוכן בתחומה של עיריית ראשון לציון, כלומר כל המערכות העירוניות, לרבות האוכלוסייה החדשה, מצטרפות לישות מוניציפלית קיימת.

בראשית הפיתוח היו רבים מהמשתכנים החדשים בראשון לציון זוגות צעירים. הללו ניצלו את מחירי הקרקע הנמוכים למדי ורכשו דירה ראשונה בסטנדרט גבוה מזה שהיו יכולים להרשות לעצמם בלב המטרופולין שבו מחירי הקרקע גבוהים לאין שיעור. ככל שהתקדם הפיתוח במתחמי "החולות", הושבחו המקרקעין, השתפרה תדמית האזור והתוצאה הייתה עלייה ניכרת במחירי הדירות. היום, רבים מרוכשי הדירות הם משפרי דיור שזו להם הדירה השנייה.

בעשור האחרון נבנו במערב העיר כ-20,000 יחידות דיור חדשות ולעיר נוספו כ-80,000 תושבים. כדי להבהיר את תמונת פיתוח השכונה, ראינו כמה בעלי תפקידים בעירייה ומחוצה לה שלהם ידע מיוחד בנוגע למימוש הפרויקט. באדיבות העירייה עיינו בהסכם הגג שנחתם בין מינהל מקרקעי ישראל ובין העירייה בדבר פיתוח כל מתחם החולות ששכונה ג' היא רק חלק ממנו.

עיקרי מדיניות הפיתוח בראשון לציון

בטרם נשפוך אור על הפרויקט שבחרנו לבחון, יש להקדים ולהתחקות אחר מדיניות הפיתוח שמפעילים קברניטי העיר, שכן המדיניות משפיעה על התיכנון, והתיכנון משפיע על הפיתוח. את השאלות בנוגע למדיניות הפיתוח הנהוגה בראשון לציון הפנינו לראש העירייה מר מאיר ניצן (הריאיון התקיים בספטמבר 1996). לשיטתו, בעת פיתוח שכונת מגורים שלמה באזור ביקוש כמו מישור החוף, על הרשות המקומית להבטיח שכל צורכי הציבור יסופקו במידה הרצויה, בלי שהרשות המקומית תהיה תלויה בהשקעה ממשלתית. משאבים לאומיים יש להפנות ליישובים שבפריפריה, בנגב ובגליל ובעיקרון רצוי, לדעתו, לצמצם את הבנייה והאכלוס של גוש דן ותחת זאת לנתב את הביקוש למגורים למקומות זולים יותר. מי שמעוניין בכל זאת להתיישב דווקא במרכז הארץ, צריך

⁵⁰ לפי ההגדרות החדשות לגבולותיו של מטרופולין תל-אביב, הם תוחמים את כל מחוז המרכז ואת כל מחוז תל-אביב (מתוך: מפקד האוכלוסין והדיוור 1995 - אוכלוסייה ומשקי בית, פרסום מספר 1, ירושלים 1996: 26-27).

לשאת בנטל הכספי הכרוך בכך. הנטל הכספי אינו מס צפיפות שנועד לדלל את מספר מבקשי המגורים במרכז הארץ, אלא מטרתו לממן את רמת הבנייה הגבוהה שאותה שואפת עיריית ראשון לציון לספק לתושביה. אם כן, התשלום הוא כנגד קבלת שירותים ויש תמורה בגינו.

בפרשנותו להגדרה "שירותי ציבור במידה הרצויה" מונה ראש העירייה את הצרכים האלה:

"תשתיות-על" - תשתיות ל"ראש השטח", מחוץ לגבול התב"ע (תוכנית בניין עיר); הקמת קווי ביוב מאספים, מכוני טיהור וניקוז מים, דרכים ראשיות, גשרים, תאורה וגינן ציבורי.

תשתיות צמודות - תשתיות בתוך מגרשי הבנייה, עד גבול התב"ע; סלילת כבישים, מדרכות ושבילים, התקנה וחיבור של קווי ביוב, עבודות תיעול, ניקוז ומים, קווי תאורה, תשתיות קוויות וגינן ציבורי בתוך מתחם הבנייה המיועד.

מבני ציבור - מוסדות חינוך, מעונות יום, בתי כנסת ומקוואות, מקלטים ציבוריים ועוד צורכי ציבור המפורטים בסעיף 188 לחוק התיכנון והבנייה.

ברור לכול שכדי להקים שכונת מגורים חדשה של אלפי יחידות דיור שיהיו בה כל המרכיבים שצוינו לעיל, נדרש ממון רב. הבעלות הציבורית על מרבית הקרקע הייתה גורם מפתח בעל השפעה של ממש על יכולת המימוש של התוכנית לפיתוח מתחם החולות.

בדיונים עם משרד השיכון ועם ממ"י התנה ראש העירייה את פיתוח החולות המערביים של ראשון לציון ברמת פיתוח ובנייה בשכונות שתהיה גבוהה ותספק לאזרחיהן את מרבית שירותי הציבור שפורטו לעיל, למין שלב האכלוס הראשוני, בעוד השאר יסופקו בתוך זמן סביר, לפי קצב האכלוס. שכונות המגורים של מערב ראשון לציון הן היום עובדה מוגמרת ומחירי הדירות הגבוהים מעידים על הצלחה. לאור האמור לעיל, בחרנו להתמקד באחת משכונות פרויקט החולות בתור דוגמה לאופן שבו הושגו המשאבים הרבים הנחוצים למימוש פרויקט בסדר גודל עצום שכזה. חקר האירוע שלנו התמקד אפוא בפרויקט חולות ג'.
רקע תיכנוני

רקע תיכנוני

פרויקט תכנוני בסדר גודל כמו זה של חולות ראשון לציון מחייב ראייה תיכנונית רחבה ולטווח רחוק. ואכן, משהוחלט לפתח את "חולות ראשון" החלה העירייה בתיכנון כולל. נקבעה קיבולת אוכלוסייה צפויה למתחם החולות כולו, הוחלט על מאפייני האוכלוסייה שמבקשים למשוך לשכונות החדשות, ולאור זאת הכינו בעירייה פרוגרמה המפרטת את מגוון צורכי הציבור הדרושים, כדי לשרת את קהל היעד של השכונה לזמן רב. התיכנון על ציר הזמן הוסיף היבט שלפיו היקף צורכי הציבור עשוי להשתנות לפי קצב גידול האוכלוסייה. בתיכנון הפרוגרמתי הודגשו אמות מידה גבוהות במיוחד שלא היו נפוצות בשכונות אחרות מפאת חסרון כיס של הרשות, שלא אפשר לה לממן את רמת הפיתוח האופטימלית הרצויה. בפרוגרמה לשכונת החולות קבעו תקן של מספר ילדים לכיתה שהיה נמוך הרבה יותר מהתקן של משרד החינוך, דרשו הפקעות גדולות יותר לצורכי ציבור, קבעו שלפחות 40% משטח המגרש לבנייה יהיה מגוון, הקצו שטחים נרחבים לפרקים ולגנים ציבוריים וכיוצא באלה.

תוכנית מקומית חלקית לשכונת חולות ג' שמספרה רצ/במ/43, חלה על 554 דונם שהם בניהול מינהל מקרקעי ישראל. זוהי אחת מתוכניות בניין עיר שהוכנו בעקבות התוכנית הכללית. יוזמת התוכנית היא הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה של עיריית ראשון לציון ומגיש התוכנית הוא משרד הבינוי והשיכון מחוז המרכז. מלכתחילה היה ברור שלא יהיה אפשר לבצע את פרויקט החולות ממקורות המימון הפורמליים של העירייה, דהיינו מהיטלי הפיתוח, מהיטל ההשבחה וממימון ממשלתי וציבורי. ומדוע?

קרוב לוודאי שתעריפי היטלי הפיתוח לפי חוקי עזר שהיו בתוקף בשעה שהחל תיכנון הפיתוח של שכונת החולות, לא תאמו את ההוצאות ולא נתנו מענה הולם להיקף ההשקעות הרב שנדרש בתשתית. תהליך עדכון של תעריפי ההיטלים בחוקי עזר ואישורם במשרד הפנים הוא תהליך

ממושך, כפי שהראינו בפרק 5, ולא מן הנמנע שמשדד הפנים היה פוסל היטלים גבוהים מדי שנועדו לממן גם תשתיות-על ומוסדות ציבור, שיש לספק למתחם. יתרה מזאת, גם לו היו תעריפי ההיטלים מעודכנים ומספקים, הרי שהיה אפשר לגבות אותם רק בעת הוצאת היתרי הבנייה. כלומר הזרמת המזומנים ממקור זה מותנית בקצב הוצאת אישורי הבנייה במתחם. לעומת זאת, לא רצוי שביצוע התשתיות יותנה בהתקדמות שלבי הבנייה. היעילות הביצועית מחייבת שהתשתיות הפיזיות תוקם מראש, לפי קיבולת האוכלוסייה המרבית שהיא אמורה לשרת בעתיד. היה ברור שהשימוש בשיטות הפורמליות של גביית היטלי הפיתוח לא יאפשר לגייס די משאבים כנדרש לביצוע עבודות בסדר גודל עצום שכזה, מאחר שרבים מהיתרי הבנייה יידרשו בשלב מאוחר יותר ורק אז יהיה אפשר לגבות היטלי פיתוח מהבעלים.

מאחר שמדובר בקרקע ציבורית, הרי התקבולים שעתידה לקבל הוועדה המקומית היטל השבחה הם רק 10% מהיקף התקבולים שיקבל המינהל בעסקת שיווק המגרשים. אומדנים ראשוניים שבוצעו כדי לאמוד את היקף הוצאות הפיתוח במתחם הראו שסכומים אלה יכסו, כפי שנראה בהמשך, רק מעט מהיקף ההשקעות הדרושות להקמת מוסדות ציבור ומתקני ציבור, לפי תקני הפרוגרמה.

תמיכה ממשלתית באמצעות תקציבים המועברים לפיתוח תשתיות ומתקני ציבור, מותנית בסדר העדיפויות של המשרדים השונים ואינה מבטיחה שכל התקציבים הדרושים לפיתוח אכן יועברו, מאחר שעוגת המשאבים הלאומיים צריכה להתחלק בהגינות בין כל הרשויות המקומיות בישראל. יתרה מזאת, שוררת אי ודאות אשר לעיתוי שבו מועברים המשאבים ממשרדי הממשלה, ולפיכך אין ביטחון שיהיה אפשר לספק את כל שירותי הציבור מיד עם תחילת האכלוס או לפחות בתוך פרק זמן סביר. זאת ועוד, הקריטריונים של משרדי הממשלה שלפיהם מוקצים כספים לפיתוח, הם בדרך כלל סטנדרטים פרוגרמטיים הנמוכים מאלה שמבקשת עיריית ראשון לציון לספק לתושביה. המסקנה המתבקשת היא שכדי להבטיח מוסדות חינוך משופרים, פיתוח סביבתי ברמה גבוהה, איכות משוּבחת של תשתיות הנדסיות וקוויות ומגוון מוסדות ציבור התורמים לאיכות חיי הקהילה, לא די לראשון לציון במימון הממשלתי ובשאר אמצעים המושגים בשיטות המימון המקובלות, כלומר היטלי פיתוח והיטל השבחה. בעיית המימון היא גם אחת הסיבות העיקריות שבעטייה עד שנת 1980 נמנע מינהל מקרקעי ישראל מלשווק קרקעות בקנה מידה גדול, מאחר שברוב חלקי הארץ לא נמצאה תשובה הולמת למימון צורכי הפיתוח של יחידות קרקע גדולות. לפיכך נדרש פתרון יצירתי שיגשר על המחסור במקורות מימון ויבטיח מראש את המשאבים הכספיים הדרושים לפיתוח. המינהל יזם פתרון וגיבש הצעה מפורטת שהוגשה לעירייה, והיא להעביר את נטל הפיתוח אל כתפי היזמים ולגבות את עלות הפיתוח מהם. ההיגיון שביסוד הפתרון החדשני הוא שכל יזם או משקיע שנכנס לאתר ועתיד להרוויח מן הבנייה, ישתתף בעלויות הקמת ה"עיר".

בשלב הראשון נרתעה עיריית ראשון לציון מהפתרון המוצע שהיה חדשני ובלתי מקובל בארץ. אבל בתוך זמן קצר הבינו פרנסיה שלא זו בלבד שזוהי הדרך היחידה לממש את עתודות הקרקע הגדולות במערב העיר, אלא שזהו גם מענה מצוין למימון תשתיות-על ומתקני ציבור שלא היה אפשר לממן אותם בדרך אחרת. בנקודה זו מתגלע עימות בין העירייה ובין מינהל מקרקעי ישראל שביקש, מטעמים כלכליים משלו, לצמצם את דרישותיה של העירייה ולהפחית את הדרישה למימון תשתיות-על ומתקני ציבור שאינם בבחינת צורך חיוני לשירות הקהילה. אבל לבסוף הגיעו הצדדים לידי הסדר חוזי שאושר במועצת מקרקעי ישראל ובעקבותיו ניתן האור הירוק לפעול לפי התוכניות המאושרות.

מנגנון שיווק מגרשים לבנייה של מינהל מקרקעי ישראל

פיתוח בשטחים גדולים שבניהול מינהל מקרקעי ישראל הוא אחד ממסלולי הפיתוח הנפוצים בישראל שתיארנו בפרק 3, בסעיף העוסק בנושא. כדי להבין את מנגנון המימון הפועל במקרים אלה יש להקדים ולבחון את שיטת שיווק המגרשים של מינהל מקרקעי ישראל.

המינהל נוהג לשווק מגרשים לבנייה באמצעות מכרז. שני מרכיבים יש לסכום הסופי שגובה המינהל: עלות הפיתוח ועלות הקרקע. עלות הפיתוח היא ערך שאפשר לחשב אותו על-פי אומדני העלות לביצוע העבודות, וזהו מרכיב קבוע שאין לשנותו. המרכיב המשתנה הוא מחיר הקרקע. כלומר ה"משחק"

במכרז מתרכז סביב מרכיב מחיר הקרקע לפי שווייה בעיני המעוניינים בה. הקשר בין המרכיבים הוא הפוך. כאשר עלות הפיתוח גבוהה, מחיר הקרקע נמוך יותר. ולהפך, כאשר עלות הפיתוח נמוכה, מחיר הקרקע גבוה. בשיטה זו יכול המינהל לשווק קרקעות בהיקף רחב מאחר שמימון התשתיות מובטח מראש באמצעות תשלום המרכיב של עלויות הפיתוח במכרז.

בפרויקט החולות, לראשונה בישראל, היו בין מרכיבי המימון ועלויות הפיתוח לא רק תשתיות פיזיות, אלא גם מרכיבים של תשתיות-על (גשרים, מכוני טיהור לביוב, תחנות שאיבה וכיוצא באלה) וגם מרכיבים של מימון מוסדות ציבור ומתקני ציבור אחרים. הצרכים, כפי שאמרנו, כבר הוגדרו בשלב מוקדם בשעה שהוכנה הפרוגרמה לפיתוח מתחם החולות כולו.

התוכנית המפורטת לשכונה ג' אושרה במסלול מקוצר בוועדה לבנייה, למגורים ולתעשייה מחוז המרכז ב-26.9.90. בסעיף 29 לתקנון התוכנית נאמר: "היתרים לבנייה ולעבודות פיתוח התשתיות יוצאו בכפוף להסכם פיתוח בין משרד השיכון והבינוי ובין עיריית ראשון לציון". פרטי ההסכם סוכמו בהסכם גג שנחתם בין העירייה ובין מינהל מקרקעי ישראל ופרטיו מובאים להלן:

הסכם הגג שנחתם בין עיריית ראשון לציון ובין מינהל מקרקעי ישראל

ב-14.10.90 נחתם בין הצדדים הסכם הרשאה לתיכנון ולפיתוח חולות ראשון לציון בשטח של כ-14,500 דונם בניהול מינהל מקרקעי ישראל (פרויקט חולות ג') הוא רק שכונה אחת מתוך כמה שכונות שהיו עתידות לקום במתחם). מועצת מקרקעי ישראל אישרה ב-22.10.90 את עקרונות הסכם זה בהחלטה מספר 467. באיור 2, להלן החלטת מועצת מקרקעי ישראל.

על-פי ההחלטה, הסכם הגג עניינו בפיתוח תשתית כוללת בעבור כל המתחמים שבחולות ראשון לציון ונקבע בו שכל המימון לפיתוח תשתית-על, תשתיות צמודות ומוסדות ציבור חובה (מוסדות חינוך)⁵¹ ימומנו מכספי היזמים. העירייה התחייבה לא לגבות עוד אגרות פיתוח בעבור שטחים שבניהול המינהל.

איור 2: החלטת מועצת מקרקעי ישראל בנושא הסכם הפיתוח עם עיריית ראשון לציון

467 החלטה מספר:
262 ישיבה מספר:
22/10/90 מיום:

הנדון: עקרונות להסכם פיתוח חולות ראשון לציון

בין מינהל מקרקעי ישראל לבין עיריית ראשון לציון

מועצת מקרקעי ישראל מאשרת התקשרות מינהל מקרקעי ישראל (להלן המינהל) עם עיריית ראשון לציון לפיתוח חולות ראשון לציון בשטח של 14,500 דונם שבניהול המינהל ובהתאם לעקרונות הבאים:

1. עיריית ראשון לציון תהיה אחראית לפיתוח תשתיות-על של השטח הידוע בשם חולות ראשון לציון ששטחו 22,600 דונם שמהם 14,500 דונם בניהול המינהל ויתרתם שטחים פרטיים.
2. הסכם הגג מתייחס לפיתוח תשתית כוללת עבור כל המתחמים שבחולות ראשון לציון לגבי כל מתחם.
- מתחם הקרקע שבניהול המינהל יחתם הסכם פיתוח נפרד עם גורם פיתוח שיקבע בהסכמה בין המינהל לבין עיריית ראשון לציון.
3. תשתית העל תבוצע ע"י העירייה או גורם מטעמה ובאחריותה.

⁵¹ להגדרות למוסדות חובה ולמוסדות רשות, ראו פרק 1, עמוד 1.

4. תשתית במתחמים יבוצעו במסגרת הסכמים מפורטים ע"י הגורם שיבחר לפיתוח כל מתחם ומתחם.
5. כל המימון לפיתוח תשתית על, תשתיות צמודות, מוסדות ציבור חובה (מוסדות חינוך) ימומנו מכספי היזמים. העיריה לא תגבה אגרות פיתוח נוספות עבור השטחים שבניהול המינהל.

הזכרנו שלפני שנחתם ההסכם עם המינהל, הכינה מחלקת התיכנון של העירייה פרוגרמה אופטימלית. בשלב השני, נתבקשו יועצים חיצוניים שהסתמכו על הפירוט הפרוגרמתי, להכין תחשיב לאומדן עלויות מימוש התוכנית, לרבות תשתיות צמודות, תשתיות-על ומבני ציבור בהיקף המרבי שנקבע בפרוגרמה, גם אם בשלב הראשון לא ימומשו כל אחוזי הבנייה המותרים. התחשיב הוכן בעבור העירייה, והמינהל בדק אותו. על כל אחד ממתחמי הבנייה שבתוכנית הוטל חלקו היחסי בעלויות הכלליות, לפי מידת תרומתו לעומס הפיתוח הדרוש. מכיוון שהתוכנית הכללית התירה ייעודי קרקע מגוונים, היה צורך לקבוע, בשלב השלישי, נקודת ייחוס שלפיה ייקבע מהו עומס הפיתוח, שהוא תוצאה של סוגי השימושים השונים בקרקע, לפי ייעודם והיקפם.

יחידה אקוויוולנטית (=שוות ערך)

המונח יחידה אקוויוולנטית אינו מוכר לנו ממקומות אחרים והוא פותח במיוחד במסגרת הסכם הגג כדי לשמש מפתח לחישוב נטל התשלומים שיש להטיל על כל שימוש בקרקע. נקודת הייחוס הסטנדרטית שנקבעה הייתה יחידת דיור של 100 מטר רבוע. שמאים נדרשו להעריך את התרומה של כל שימוש אחר מבחינת צורכי הפיתוח בהשוואה ליחידת מגורים. לדוגמה, נקבע שמגורים מטיפוס א' הם שווי ערך לשתי יחידות אקוויוולנטיות, ואילו מסחר הוא שווה ערך ל-60 יחידות אקוויוולנטיות. טבלה מספר 4 מפרטת את סוג הבנייה, את מקדם העמסה ליחידה אקוויוולנטית ואת העלות בשקלים חדשים.

בשלב הבא חישוב, על-פי התוכניות המפורטות, מה הן זכויות הבנייה המוקצות לכל שימוש, ותרגמו אותן ליחידות אקוויוולנטיות, לפי המפתח המוצג בטבלה מספר 4. לשם המחשה: נניח שעתידות להיבנות 100 יחידות דיור מטיפוס א' ולפי המפתח מקדם העמסה של יחידה מטיפוס א' הוא 2 לעומת היחידה הסטנדרטית. כלומר 100 יחידות מטיפוס א' הן שוות ערך לבניית 200 יחידות סטנדרטיות. חישוב דומה נערך גם לשימושים האחרים: טיפוס מגורים שונים, מלאכה, תעשייה, מסחר, תיירות, משרדים וכיוצא באלה.

טבלה 4: מקדמי העמסה ליחידה אקוויוולנטית לפי סוג הבנייה – ראשון לציון

סוג בנייה	פוטנציאל יחידות	מקדם העמסה	העמסה ליח' בש"ח (מחירי 11/90)
מגורים א'	474	2.0	10,886
מגורים ב'	8,211	1.5	8,165
מגורים ג'	6,128	1.0	5,443
מגורים ד'	1,639	0.8	4,355
בית אבות	1,184	0.75	4,083
מלון / תיירות	900	0.66	3,593

מסחר	307,000 מ"ר	60	90.75 ש"ח / מ"ר
משרדים	252,000	80	68 ש"ח / מ"ר
תעשייה	704,000	330	16.5 ש"ח / מ"ר
מלאכה	37,000	200	27.20 ש"ח / מ"ר

סך כל עלויות הפיתוח, כפי שאמדו המומחים הכלכליים, חולקו במספר היחידות האקוויוולנטיות שנקבעו, ואחר כך הוכפלו במקדם ההעמסה של כל ייעוד קרקע, בין שמדובר ביחידת דיור ובין שמדובר במטר רבוע לפי המפתח המופיע בטבלה. לבסוף, היה בידי המתכננים תחשיב לנטל תשלומי הפיתוח שיש לגבות מכל יחידה בנויה. בדרך זו היה אפשר להבטיח שנטל התשלומים יכסה את כל עלויות הפיתוח ויועמס על הזוכים במכרז של המינהל לפי היקף פעולתם על הקרקע. העלות הממוצעת למטר רבוע (= העלות התחשיבית לפי יחידה אקוויוולנטית) הגיעה לכדי \$170 למטר רבוע, לעומת נטל האגרות והיטלי הפיתוח, לפי חוקי העזר, שהגיע לכדי \$90 בלבד למטר רבוע. לסכום זה יש להוסיף עוד כ- \$40 למטר רבוע שהעביר המינהל בגין השבחה. כלומר אילו גבתה העירייה היטלי פיתוח לפי חוקי העזר, היו מסתכמות הכנסותיה ב- \$130 למטר רבוע, ואילו הכנסותיה לפי העלות התחשיבית הסתכמו ב- \$210 למטר רבוע בעבור צורכי פיתוח. משמע, אילו הכנסותיה של העירייה היו מבוססות על גביית היטלי פיתוח מכוח חוקי העזר, אזי היה נפער פער של \$80 למטר רבוע (40%) בין הכנסות העירייה ובין ההוצאות הדרושות למימון צורכי הציבור לפי הפרוגרמה.

כל העת שיתוף הפעולה בין המינהל ובין העירייה היה תנאי הכרחי. למן ההתחלה מונתה ועדת היגוי שחבריה היו נציגים מטעם העירייה ומטעם המינהל. תפקיד ועדת ההיגוי היה לעקוב מקרוב אחר קצב ההתקדמות של העבודות במתחם, לפקח על קידום התוכניות, לקבל החלטות הנוגעות לביצוע, להכתיב לוח זמנים ולתכנן ולהוביל את הפרויקט מתחילתו ועד סופו. המינהל היה אחראי להסדיר פרטים טכניים מול משרדי הממשלה, ואילו העירייה התחייבה למלא אחר שני תנאים עקרוניים:

1. להימנע מכפל גבייה ולוותר על זכותה לגבות אגרות והיטלי פיתוח מרוכשי הזכויות במקרקעין.
2. להפנות את כל הכספים שהתקבלו מהיזמים בעבור פיתוח תשתיות לחשבון אחד שייקרא "חשבון א'", ולהפנות את כל כספי היטל השבחה שהתקבלו מהמינהל לחשבון אחר שייקרא "חשבון ב'". הכספים בשני החשבונות יועדו למטרות פיתוח במתחם החולות בלבד.

פיתוח ושיווק

המינהל, בתיאום עם העירייה, התקשר בהסכם עם חברה מפתחת לפיתוח כל אחת מהשכונות שבמתחם. בהסכם פורטו עבודות הפיתוח שמוטל על החברה המפתחת לבצע בכל אתר ואתר ונקבעו הוצאות הפיתוח שהחברה רשאית לגבות מהיזמים שלהם החכיר המינהל מגרשים בשכונות הללו.

החברות המפתחות שהתחלקו ביניהן בביצוע הפיתוח, היו חברת "מבני תעשייה" ו"החברה הכלכלית לפיתוח ראשון לציון" שהיא זרוע ארוכה של העירייה ופועלת מטעמה כגוף עסקי למטרות רווח.

כל חברה מפתחת ביצעה בתחום השכונה שנמסר לאחריותה, את עבודות התשתית הצמודות ואת הקמת מוסדות החובה (חינוך) לפי תוכניות מאושרות ולפי תקנים של משרד החינוך ושל העירייה. למימון פעולות אלה גבתה החברה המפתחת מהיזמים את הוצאות הפיתוח הדרושות, כפי שנקבע בהסכם שהוזכר לעיל. נוסף על כך, המינהל והחברה המפתחת חייבו את היזם לשלם לעירייה את הסכום שנקבע לפי מקדמי ההעמסה בעבור תשתיות-על.

מאחר שתשתיות-העל שייבנו מכספי הפיתוח וניגבו מהחוכרים, אמורות לשרת הן שטחים שבבעלות פרטית והן שטחים שבבעלות העירייה, התחייבה העירייה לגבות מבעלי המגרשים הפרטיים ומהעירייה עצמה את החלק היחסי של תשתיות-העל החל עליהם ולהפקיד את הכספים בחשבון א'.

העירייה התחייבה לבצע את עבודות הפיתוח של תשתיות-העל על-פי תוכניות מאושרות ולפי סדר עדיפויות ולוח זמנים שקבעה ועדת ההיגוי. מימון הביצוע הוא מהכספים שהצטברו בחשבון המוגדר א'. כמו כן התחייבה העירייה להפנות את כספי ההשבחה שנצברו בחשבון ב', אך ורק למימון ביצוע מוסדות ציבור (רשות) בשטחי המינהל (ראו הגדרות למוסדות חובה ולמוסדות רשות בפרק 1, עמ' 1).

מאחר שהיזמים שילמו גם בעבור בניית מוסדות חינוך (חובה), התחייבה העירייה לא לדרוש ממשד החינוך או מכל גוף ממשלתי אחר סכומים כלשהם בגין בניית מוסדות חינוך במתחמים הרלוונטיים, ובתנאי שהעלות בפועל של מבני החינוך אשר ייבנו על-פי הפרוגרמה של משרד החינוך, לא תעלה על הסכומים שניגבו מהיזמים. ההשתחררות מהתלות בתקציבי משרד החינוך אפשרה למפתחים להקים את מוסדות החינוך לפי לוח הזמנים שנקבע בוועדת ההיגוי ולא לפי המועד (הבלתי ידוע, יש לציין) שבו יגיעו הכספים ממשרד החינוך.

כמו כן פורט ונקבע בהסכם מה הם תפקידי ועדת ההיגוי ונקבעו נהלים טכניים שנועדו לשפות את כל אחד מהצדדים, אם לא יכובד ההסכם.

עמדת משרדי הממשלה בנוגע להסכם הגג

מתוך הריאיון עם הוגה הרעיון של הסכם הגג, מר משה גת, לשעבר סמנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל וראש אגף קרקע עירונית, עולה שההתנגדות בקרב משרדי הממשלה להסכם הייחודי הייתה גורפת, כלומר התנגדות של כל משרדי הממשלה המעורבים, קרי: משרד השיכון, משרד הפנים, משרד החינוך ומשרד האוצר.

משרד השיכון התקשה תחילה לעכל את הרעיון החדשני, אך תמך בו בסופו של דבר, משהשתכנע שזאת הדרך היחידה להבטיח את מימושו של עתודות קרקע אדירות בלב אזור הביקוש. עם הזמן התרכזה גם עמדתם של משרדי הממשלה האחרים שהכירו בעובדה שבלא הסכם הגג, לא יהיה אפשר לפתח את זרבות הקרקע במערב ראשון לציון ולהקים מערכות עירוניות יש מאין. רק משרד האוצר נשאר איתן בהתנגדותו להסכם הגג. מראיונות עם הממונים על התקציבים באוצר עולה שהם ממשיכים לדבוק בעמדתם שעל הרשויות המקומיות להסתפק באמצעי המימון שניתנו בידן, ולהימנע מלהעמיס את נטל הפיתוח של שירותי הציבור על עלויות הבנייה והפיתוח שבהם נושאים היזמים. כפי שראינו בפרק 5 (בסעיף: מי נושא בנטל?), עולים סימני שאלה בנוגע לסברת האוצר בדבר הקשר, לכאורה, שבין עומס הנטלים על היזמים ובין מחירי הדיור.

ההכנסות של מינהל מקרקעי ישראל מקורן אך ורק במרכיב עלות הקרקע במכרז ולא במרכיב עלויות הפיתוח המופנה למימון הצרכים הפיזיים. לטענת הממונים על התקציבים במשרד האוצר, במקרה של "חולות ראשון" מרכיב הפיתוח היה גבוה מאוד, ולכן מרכיב מחיר הקרקע ירד ביחס הפוך אליו, לפי המחיר הכולל שהיזם היה מוכן לשלם בעבור הקרקע. כלומר באחוזים, ההכנסה לאוצר המדינה במקרה זה הייתה נמוכה מאשר במקומות אחרים שבהם מינהל מקרקעי ישראל שיווק את הקרקעות. המשמעות היא, טוענים באוצר, שמינהל מקרקעי ישראל סבסד את עלויות הפיתוח משום שהכנסות שהתקבלו תמורת הקרקע היו נמוכות למדי.

במינהל מקרקעי ישראל טוענים אחרת. לדברי מי שהיה ראש אגף קרקע עירונית במינהל באותה עת, משה גת, נראה שערך הקרקע הכולל עלה בזכות מפרט צורכי הציבור המשופר שהוצע במכרז. להערכתו, הציבור מוכן לשלם בעבור שכונת מגורים שמבטיחה רמה גבוהה של שירותי ציבור והתוצאה הייתה שהמחירים שהוצעו במכרז ל"חולות ראשון" היו גבוהים יותר בהשוואה למכרזים במקומות אחרים שבהם המינהל שיווק את הקרקעות. כלומר אף שמרכיב הפיתוח במכרז היה גבוה, חלה עלייה בנכונות לשלם בעבור הקרקע ומכאן שההכנסות לאוצר המדינה לא היו כה נמוכות כפי שטוענים במשרד האוצר. ככל הידוע לנו, לא משרד האוצר ולא מינהל מקרקעי ישראל בחנו את

הסוגיה בחינה אמפירית המשווה בין ההכנסות לאוצר המדינה בפרויקט החולות ובין היקף ההכנסות באתרים אחרים שבהם שיווק המינהל את הקרקעות. לפיכך השאלה מי בעצם ספג את נטל הפיתוח - היזמים, ו/או רוכשי הדירות או מינהל מקרקעי ישראל - נשארה פתוחה ואי אפשר לפותרה על בסיס עובדות מוצקות.

סיכום

עיריית ראשון לציון הייתה החלוצה בשימוש בהסכם פיתוח שבין שותפיו יש הסכמה מלאה על תנאיו. בדרך זו הצליחה העירייה לפתח, בתוך זמן קצר למדי ובלי סיוע ממשלתי, שטח בסדר גודל של עיר שלמה שכל צורכי הציבור שבו סופקו במועד, ברמה גבוהה ובמגוון רב, לשביעות רצון כל הצדדים המעורבים בפרויקט - העירייה, המינהל, היזמים ורוכשי הדירות.

הסכם הגג, כך טוענים באגף שיווק וכלכלה במינהל, אפשר למינהל למקסם את רווחיו מהקרקע מכיוון שסכומי התשלום במכרז על מרכיב הקרקע היו גבוהים יותר מאשר במקומות אחרים שבהם לא הובטח פיתוח ברמה גבוהה כמו זו שבראשון לציון. מבחינת העירייה, ההסכם אפשר לה להקדים ולקבל סכומי כסף ניכרים, בלי שנאלצה להמתין עד שתוכל לממש מקורות מימון מקובלים, ובלי שנזקקה לכספים ממשרדי הממשלה. בכך הצליחה העירייה להגדיל את עצמאותה הפיננסית, וזו באה לידי ביטוי בהגברת יכולתה של העירייה לבצע את עבודות הפיתוח - תנאי להמשך הקמת הפרויקט - ולספק את צורכי הציבור ברמה הרצויה ובמועד המתאים. יתרה מזאת, לפי הסכם הפיתוח היה אפשר לגבות סכומים גבוהים הרבה יותר משהיה אפשר לגבות על-פי חוקי העזר. בכך בעצם, עקף ההסכם את מגבלת הפיקוח של משרד הפנים על שיעורם של היטלי הפיתוח מכוח חוקי עזר. לעצמאות הפיננסית, מתברר, יש גם השפעה עצומה על כוחו של השילטון המקומי ועל יכולתו להשפיע על ייזום הפיתוח, על ביצועו ועל ניהולו. ניהול הכספים במערכת סגורה הבטיח שכל הסכומים שניגבו יושקעו אך ורק במערב העיר ולא יופנו לצרכים במקומות אחרים בעיר. שיתוף החברה הכלכלית של העירייה בעבודות הפיתוח הזרים לקופתה עודפי מימון של כ-100 מיליון שקל. אבל מאחר שהעירייה לא נדרשה לתקצב את הפיתוח במערב העיר ממקורותיה שלה, היא יכלה להפנות כספים מתקציבה למזרח העיר וכך, בעקיפין, יצאו נשכרות גם שכונות מזרח העיר.

הניסיון בראשון לציון לימד שהסכמי פיתוח שנחתמים בין העירייה ובין יזמים הם פתרון מוצלח לבעיית המחסור המתמיד באמצעי מימון. מחירי הדירות הגבוהים במערב ראשון זיכו את היזמים ברווחים נאים והצדיקו את נטל מימון הביניים שהיה עליהם לשאת בו.

ואולם מדבריו של האחראי על תקצוב הפיתוח באגף שיווק וכלכלה בממ"י אנו למדים שהסכם גג גורף כמו זה שנחתם בין עיריית ראשון לציון ובין המינהל יושם רק בעוד עיר אחת - בנתניה. נראה שהמינהל נמנע מייזום הסכמים בהיקף דומה לזה של הסכם הגג בראשון לציון, כדי לא להתעמת עם משרדי הממשלה שהרגישו שההסכם שומט תחת רגליהם את היכולת להשפיע על תהליכי הפיתוח בשילטון המקומי. מקצת הרשויות המקומיות בישראל אימצו את עקרונות ההסכם התקדימי של ראשון לציון והן מיישמות אותו גם בהסכמים עם בעלי קרקע פרטיים אף שבמקרים אלה ההסכם עוסק על-פי-רוב בעיקר בתשלום בעבור תשתיות הנדסיות או קוויות משופרות ולא בעבור תשתיות-על ומבני ציבור.

פרק 9 : חולון - קריית פנחס איילון

מבוא

העיר חולון שייכת לגרעין מטרופולין תל-אביב ובעשור האחרון גדלה אוכלוסייתה בשיעור ממוצע של 2% לשנה. מחירי הדיור בה נמוכים מאשר בתל-אביב, ברמת-גן ובגבעתיים, ולכן נמשך אליה מספר לא מבוטל של זוגות צעירים שביקשו לעצמם דיור שיתאים ליכולת המימון שלהם. לעומתם, עזבו את חולון בשנת 1995 כ-2,900 תושבים מהם, כנראה, עברו לערים השכנות - ראשון לציון, יהוד ואחרות שמציעות שכונות מגורים חדשות ובהן מגוון שירותי ציבור שניתנים בתוך השכונה עצמה (למשל, "קריית סביונים" ביהוד, פרויקט "החולות" בראשון לציון וכיוצא באלה).

ייחודה של חולון, ומכאן גם העניין המחקרי בה, הוא שמרבית הקרקעות שבתחומה הן בבעלות פרטית. שתי השלכות חשובות לכך: האחת, דמי היטל ההשבחה הם 50% מערך ההשבחה, ולכן פוטנציאל ההכנסות הוא, לכאורה, גבוה. השנייה, כמו במקומות רבים אחרים במרכז הארץ, הקרקעות הפרטיות בעיר הן בבעלות מספר רב של בעלים. כדי שיהיה אפשר לממש הסכמים כלשהם בין העירייה ובין בעלי הקרקע נחוץ להשיג את הסכמת כל בעלי המקרקעין, וכאשר מדובר בבעלים רבים, הדבר אינו מעשי. זוהי אחת הסיבות שבעטייה קשה לממש בחולון את עתודות הקרקע

הפנייה האירוע המפורט שיוצג להלן, קריית פנחס איילון (תוכנית ח-300), שונה מחקרי האירוע האחרים המוצגים בעבודה זו מאחר שהוא עוסק בשכונה שטרם נבנתה בפועל. בכל זאת בחרנו לבחון דווקא את התוכנית הזאת מכיוון שסביב הקמתה מתנהל מאבק עיקש בין היזמים ובין העירייה בנוגע לסבירותם ולחוקיותם של היטלי הפיתוח (מסורתיים וחדשים) שמבקשת העירייה להטיל על היזמים. ההשלכות של הכרעת המאבק יהיו מעניינות לרשויות המקומיות וליזמים בכלל, ולפיתוח

העירוני בחולון בפרט. כדי להבהיר את התמונה, ראינו כמה וכמה בעלי תפקידים בכירים בעירייה כדי ללמוד על הצעדים הננקטים לקראת מימושה הקרוב של התוכנית ועל הבעיות והסוגיות שבמחלוקת. שוחחנו עם ראש הרשות, עם גזבר העירייה, עם אדריכל העיר, עם היועץ הכלכלי שהכין את התחשיב להיטלי הפיתוח (המסורתיים והחדשים), עם היועץ המשפטי של הרשות, עם יו"ר ארגון הקבלנים והבונים בחולון שעומד בראש המאבק המשפטי נגד העירייה בנושא ההיטלים, עם היועצת המשפטית של התאחדות הקבלנים ובאת כוחם בדיונים המשפטיים ועם יזם פרטי הפועל בעיר וביקש לשמור על עילום שם.

כמו כן התאפשר לנו לעיין בחוות-דעת מקצועיות שהוגשו הן מטעם העירייה והן מטעם הקבלנים בנושא תעריפי היטלי הפיתוח המוטלים מכוח חוקי עזר של עיריית חולון וכן בתכתובת הנוגעת

לנושא הצגת קשיי הפיתוח בשכונת קריית פנחס איילון ננסה לבחון מהם כלי המימון שמנסה עיריית חולון להפעיל, ומדוע היא מתקשה כל-כך להפעילם. כמו כן אנו מבקשות להאיר פן של מדיניות ממשלתית המוצא את ביטויו ביישום המלצות דוח ועדת ברודט למימון מוסדות ציבור בבנייה חדשה. יישום המלצותיה של ועדת ברודט בחולון קשור קשר הדוק לניסיונה של העירייה לקבל תוקף חוקי להפעלת חוק העזר להיטל מבנה ציבור. בפרק 5 הזכרנו היבטים אחדים הקשורים למאבק בנושא היטלי הפיתוח המסורתיים והחדשים וכעת נתמקד במקומם של היטלים אלה ב"ארגז הכלים" של עיריית חולון ובמידת התאמתם להספקת צורכי הציבור ברמה ובהיקף שעיריית חולון חפצה לספק לתושביה.

עיקרי מדיניות הפיתוח בחולון

מדיניות הפיתוח של ראש עיריית חולון דהיום יונקת ממדיניותו של ראש העירייה המנוח, פנחס איילון. בראשית שנות ה-70 הוצאו היתרי בנייה לשכונת מגורים חדשה בפאתי חולון (שכונת בן-גוריון, 266-). התנאי של ראש העיר דאז היה שבתמורה להיתרי הבנייה, החברות היזמיות שבעלותן שטחי קרקע גדולים - חברת רובינשטיין וחברת חבס - יחתמו על הסכם שלפיו כנגד כל יחידת מגורים שתיבנה בשכונה, ישלמו היזמים לעירייה, בהתנדבות, אגרת השתתפות בהקמת מבני ציבור. זאת הייתה הפעם הראשונה שרשות מקומית הטילה על קבלנים ועל יזמים, באמצעות הסכם, תשלום בעבור מוסדות ציבור. תפיסת העולם שמאחורי נוהג זה צמחה על רקע מציאות שבה המשאבים הקיימים אינם מספיקים כדי לספק את צורכי הציבור ברמה שהולמת את הצרכים והדרישות ההולכים וגדלים.

על-פי משנתו של ראש העירייה דהיום, כשאדם רוכש דירה, מן הראוי שירכוש גם את הפיתוח הסביבתי הדרוש כדי לשרת את מקום מגוריו. כשם שחוקי העזר מסדירים את כיסוי עלויות הפיתוח הפיזי, כך יש להבטיח מקורות "ייעודיים" שיבטיחו את מימון יתר צורכי הציבור, בלי להעמיס אותם על הקופה הציבורית. אפשר לטעון כי לשם כך מיועדים כספי ההשבחה, אבל בעיריית חולון מעריכים שהכנסותיה ממקור זה מכסות פחות משליש מסך ההשקעות הנחוצות לצורכי ציבור.

מדיניות "רכישת הפיתוח הסביבתי", לצד הבעייתיות המשפטית שהתעוררה כשסירבו קבלנים לקבל על עצמם תשלומים "מרצון" בעבור מבני ציבור, ולצד מחסור תדיר בכספי השבחה, גרמו לעיריית חולון לנסות ולהסדיר התשלומים בחוק עזר בעבור מבני ציבור וגינון ציבורי כדי להפעילם בשתי שכונות מגורים שמתוכננות להיבנות, ח300- וח370-. כפי שכבר הזכרנו בפרק 5, התאחדות הקבלנים והבונים חולון והתאחדות הקבלנים הארצית יצאו למאבק משפטי נגד אישור חוקי העזר הללו, ובית המשפט, פסק נגד חוקיותם.

רקע תכנוני

קרוב ל-98% מהקרקעות בעיר חולון הן בבעלות פרטית. עתודות הקרקע הפנויות לפיתוח מצויות בעיקר בדרום העיר ורק מקצתן סמוכות לשכונות מגורים קיימות. תוכנית ח300- המשתרעת על שטח של כ-1,350 דונם, ממוקמת במרכז העיר. ולמרות זאת הקדימה העירייה את תכנון שכונת בן-גוריון (תוכנית ח266-) ואת הוצאת ההיתרים לבנייה במתחם זה אף שהיא ממוקמת בפאתיה הדרומיים של העיר, הרחק מהשכונות שהיו בנויות באותה עת. משמעות הפיתוח של שכונה מרוחקת מתבטאת בהיקפי פיתוח נרחבים מאחר שיש למשוך תשתיות קוויות למרחק גדול ויש להבטיח שירותי ציבור חדשים, שכן אי אפשר להסתמך על שירותים קיימים בשכונות ותיקות מפאת המרחק. אינטרס העירייה היה לעודד את הבנייה המרוחקת מסיבות השמורות עמה, שלא נחשפו לפנינו.

רוב הקרקעות בח266- הן בבעלותה של חברת הבנייה "דנקנר". לכאורה, היה אפשר לצפות שקצב הבנייה בשכונה יהיה מואץ, מכיוון שהבעלות על הקרקעות במתחם זה מרוכזת בידי מספר מועט של אנשים. אבל במציאות המצב שונה. קצב הבנייה בשכונת בן-גוריון עומד על כ-4% מתוך פוטנציאל הדירות המאושרות לבנייה בשנה (ריאיון עם גזבר העירייה, אוגוסט 1996). הסיבות לקצב הבנייה האיטי אינן ידועות לאשורן, ויש רק לשער שלמערכת קשרי הגומלין שבין העירייה ובין היזמים הבונים בתחומה יש השפעה על קצב הבנייה בשכונה. סוגיה זו תובהר בהמשך דברינו.

ב1984-, בגלל קצב הבנייה האיטי בשכונת בן-גוריון ובגלל הצורך במענה לביקוש עתידי למגורים בעיר חולון, החלה העירייה לקדם במרכז העיר תוכנית של איחוד שטחים וחלוקתם מחדש (תוכנית לקריית פנחס איילון, ח300-). הבעייתיות התכנונית במתחם זה מקורה בריבוי הבעלים - כ6000- בעלי זכויות במקרקעין של כ-1,350 דונם - המקשה על מימוש קרקעות אלה לבנייה. חרף הקשיים, העירייה רואה חשיבות רבה בפיתוח מתחם זה מכיוון שהיא רואה בו עתודות קרקע, שתשמש מנוף שימשוך לעיר אוכלוסייה איכותית. אלא שלשם כך יש להציע דיוור איכותי ואיכות חיים אטרקטיבית

שיתחרו ברמת הפיתוח הגבוהה שמציעות הערים השכנות. מחלקת התיכנון בעירייה הכינה למתחם 3000- פרוגרמה מפורטת לשירותי ציבור ברמת תקן גבוהה מהמקובל בשכונות אחרות בעיר, הן מבחינת סוג השירותים המתוכננים והן מבחינת היקפם.

התוכנית המפורטת לשכונת קריית פנחס איילון אושרה סטטוטורית בראשית שנות ה-90, ואף שב-1992 החלה העירייה בביצוע מקצת עבודות התשתית הפיזית במתחם בהשקעה של עשרות מיליוני שקלים, הרי עד שלהי 1996 כמעט שלא נבנו במקום בתי מגורים ויחידות מסחר. הפיתוח מתעכב, בין היתר מכיוון שזה זמן-מה מתנהלים מאבקים משפטיים בין התאחדות הקבלנים והבונים בחולון ובין העירייה בנוגע לסירובם של בעלי הקרקע לשלם את היטלי הפיתוח, לפי התעריפים שדרשת העירייה. אי תשלום ההיטלים מעכב את הוצאת היתרי הבנייה ואת המשך עבודות הפיתוח במתחם שהשלמתן היא תנאי להתחלת בניית בנייני המגורים.

נבחן עתה את אמצעי המימון שעומדים לרשות העירייה בבואה לממן את צורכי הציבור בסטנדרט הפיתוח שהיא עצמה קבעה.

הכלים להעברת נטל הפיתוח

היטלי פיתוח מכוח חוקי עזר

ב-1994 יזמה עיריית חולון תיקון מקיף לכל חוקי העזר שלה. קודם לכן, ב-1981, תוקנו חוקי העזר ומאז ועד שנערכו התחשיבים החדשים, עודכנו תעריפי המחירים רק על-פי עליית מדד המחירים לצרכן. כלומר 13 שנה לא העלתה העירייה את ההיטלים העלאה ראלית. התחשיבים לקביעת תעריפי ההיטלים החדשים נעשו על בסיס צורכי הפיתוח בשכונות 3700- ו-3000 שבהן היה צפוי להתבצע עיקר הפיתוח החדש בחולון. במסגרת צורכי הפיתוח, כללה העירייה עלויות פיתוח ישירות ועלויות פיתוח של תשתיות-על. שיעור עליית התעריפים הוא כדלקמן:

שיעור העלאה ממוצע⁵² להיטל סלילה: 53.7%; שיעור העלאה ממוצע להיטל תיעול: 74.3%; שיעור העלאה ממוצע להיטל מים: 23.9%; שיעור העלאה ממוצע להיטל ביוב⁵³: 20.3%.

ההיטלים בשיעורים החדשים הועברו לבדיקת משרד הפנים. כמתחייב מנוהל אישור חוקי עזר, שתיארנו בפרק 5, העביר משרד הפנים את התחשיבים המוצעים לבדיקה של גורמים מקצועיים והעבירם גם לעיונם של נציגי התאחדות הקבלנים והבונים בישראל כדי שיוכלו להעיר את הערותיהם. מקצת הערותיהם של נציגי הקבלנים זכו להתייחסות ובעקבותיהן הוכנסו שינויים בחוקים שהוגשו שנית לאישור משרד הפנים. לאחר שהתקבלו המלצות הגופים המקצועיים על תעריפי ההיטלים, אישר אותם משרד הפנים והם פורסמו ברשומות, למעט, כאמור, היטל הביוב. אבל למרות התיקונים שהוכנסו בתעריפים בעקבות הערות התאחדות הקבלנים, נשאר שיעור התעריפים גבוה ובלתי סביר לדעת נציגיה. ארגון הקבלנים והבונים חולון עתר לערכאות המשפטיות והביא לפני בית המשפט המחוזי חוות-דעת מקצועית המעידה על ליקויים, לדעת עורך חוות-הדעת, באופן קביעת תעריפי ההיטלים החדשים. בעצם, כמעט כנגד כל נתון מספרי שהביאה העירייה בתחשיב שלה, היו בתחשיב מטעם הקבלנים נתונים שונים, נמוכים יותר. טענתם העיקרית של הקבלנים היא ששיעור ההיטלים שנקבע בתעריפים החדשים, הוא גבוה לאין שיעור מעלותן האמיתית של עבודות הפיתוח שהעירייה מצהירה שבכוונתה לבצע, ועל כן גלום בשיעור ההיטלים מס סמוי. לטענת העירייה, אמנם תעריפי ההיטלים החדשים אינם נמוכים כשהיו, אבל רק תעריפים בסדר גודל זה יאפשרו לה לגייס די משאבים כספיים שיבטיחו את הפיתוח הנחוץ בשכונות החדשות

⁵² שיעור העלייה הממוצע מבטא את ממוצע עליית התעריפים למגרש ועליית העלות לשטח בנוי.

⁵³ משרד הפנים בדק את היטל הביוב ברמתו החדשה, אך הוא טרם אושר וטרם פורסם, והעירייה ממשיכה לחייב בהיטל ביוב לפי התעריף הישן שבתוקף.

וביתר חלקי העיר. כפי שציינו בפרק 5, נושא זה עדיין בבירור (נכון ליוני 1998). עד שיפסוק בית המשפט, שיעורי ההיטלים החדשים תקפים, אבל הקבלנים נמנעים, לעת עתה, מלהוציא היתרי בנייה כדי שלא יידרשו לשלם את ההיטלים המופרזים, לדעתם.

בנייה במקום תשלום היטלים

כפי שהזכרנו קודם לכן, ההסדר שלפיו היזם הוא שיבצע את עבודות התשתית המוניציפלית כנגד קיזוז מתשלומי החובה אינו מתאים במקרים שבהם הבעלות במקרקעין מפוצלת בין מספר רב של בעלים, ועל כן אי אפשר להגיע לידי הסכם עם כולם. במקרה של שכונת קריית פנחס איילון, אין מנוס ויש לגבות את תשלומי החובה בדרך הרגילה ולהשיג מימון ביניים שיאפשר את ביצוע התשתיות ברצף, עד שיהיה אפשר לגבות היטלי פיתוח גם ממשתכנים עתידיים שעדיין לא פנו בבקשה לקבל היתר בנייה וטרם שילמו לעירייה את חלקם במימון התשתית העירונית.

הקשר שבין חוק עזר למבני ציבור ולגנים ציבוריים ובין השתתפות משרדי הממשלה במימון צורכי ציבור

יוזמת החקיקה החדשה של עיריית חולון להיטל מבני ציבור התפתחה במקביל ליוזמות ממשלתיות העוסקות גם הן בנושא הקמת מתקני ציבור ברשויות המקומיות.

"התשובה הממשלתית" לבעיית המשאבים הזמינים ברשויות המקומיות להקמת מוסדות ציבור בבנייה החדשה נוסחה כאמור במסגרת המלצות דוח ועדת ברודט. בפרק 3 הצבענו גם על הדרך הפתוחה לפני הרשויות המקומיות, כלומר לפנות ישירות למשרדי הממשלה, כל אחד בתחומו, ולבקש מהם מימון לצורכי ציבור שאין לאל-ידן של הרשויות לספק. אלא שבשנת 1995 סיפקו שני המקורות הללו לעיריית חולון רק מימון למעון יום (לפי מפתח ההקצאות של דוח ברודט) ומימון חלקי להקמת בית-כנסת (במימון משרד הפנים).

עיריית חולון אינה מסתפקת בכך ודוגמה זו ממחישה מדוע כבר בשנת 1994 פנתה העירייה אל שר הפנים וביקשה שיאפשר לה לחוקק חוק עזר חדש למבני ציבור. את חוק העזר החדש קיוותה העירייה להפעיל באזורים שתגדיר כאזורי פיתוח, ובעיקר הייתה כוונתה לשכונות ח300- וח370-.

העיקרון שחוק העזר מבוסס עליו, דומה במהותו לחוקים המסדירים את החזר ההשקעות שעושה הרשות המקומית בתשתית, אלא שבמקרה זה שיעור ההיטל נקבע על-פי ההפרש שבין עלות הקמת צורכי הציבור ובין מקורות ההכנסה שיש לרשות למטרות אלה (היטל השבחה והשתתפויות ממשלה). לצורך הכנת תחשיב חוק העזר, הזמינה העירייה חוות-דעת מומחה שערך אומדן עלויות לכל מוסדות הציבור שיש להקים על-פי תכנית בניין עיר של שכונה ח300-. הסכום שהתקבל, לאחר הפחתת השתתפות משרדי הממשלה והפחתת ההכנסות הצפויות מהיטל ההשבחה, חולק להיקף שטחי הבנייה המתוכננים להיבנות באזור המפותח, וכך התקבל תעריף היטל למטר רבוע בניין ^{בניין} כאמור בסקירה שהבאנו בפרק 5, בפסיקת בג"צ שהתקבלה בפברואר 1998, נפסל חוק העזר למבני ציבור שיזמה עיריית חולון.

הפקעות קרקע לצורכי ציבור

מאחר שמדובר במספר רב של בעלים, הקרקע לצורכי ציבור הושגה במסגרת האיחוד והחלוקה החדשה. במחלקת ההנדסה נאמר לנו שהיקף הקרקעות לצורכי ציבור אינו חורג מהמקובל בתוכניות אחרות (כ-40% משטח התוכנית). אמנם הפרוגרמה שהוכנה לתוכנית, קובעת סטנדרטים גבוהים יותר מהמקובל בשכונות הוותיקות בעיר, אבל בעצם אין בה חידושים מבחינת מגוון צורכי הציבור שמתוכננים לקום בשכונה, ובמחלקת ההנדסה לא ראו לנכון להקצות, במסגרת איחוד וחלוקה מחדש, שטחים נרחבים יותר לצורכי ציבור.

היטל השבחה

כזכור, רוב הקרקעות בחולון הן בבעלות פרטית, ועל כן חלה עליהן חובת תשלום היטל השבחה בשיעור של 50% מערך ההשבחה לאחר שאושרה התוכנית. אבל עיריית חולון טוענת שמרבית הדירות העתידות להיבנות בחוץ-300- עומדות בקריטריון הפטור המופיע בסעיף 19 (ג) (1) לתוספת השלישית, שלפיו דירות מגורים ששטחן עד 120 מטר רבוע, יהיו פטורות מתשלום היטל השבחה ובלבד שהדירה תשמש למגורי בעל הזכויות במקרקעין או קרוביו. גזבר העיר, בריאיון עמנו, מסר לנו שהיקף ההכנסות מהיטל השבחה בחולון נמוך לעומת פוטנציאל ההכנסות התאורטי המותר על-פי החוק, והן מכסות פחות משליש מהעלות של צורכי הציבור שלשם, בין היתר, נועד היטל. לצערנו, לא היה אפשר לקבל נתונים מדויקים על דרגת הפער בין פוטנציאל ההכנסות ובין היקפן בפועל, ואף העיון בתקציב העירייה של השנים האחרונות לא סייע בידנו לברר את הנתונים מאחר שסעיף ההכנסות מהיטלים ואגרות הוא כללי, ואי אפשר ללמוד ממנו על היקף ההכנסות הקיים או הצפוי משכונה כלשהי.

מנגד, היזם שעמו שוחחנו, טוען שבתחום תוכנית חוץ-300- נערכו עם השנים עשרות עסקות שבכולן שולם היטל השבחה כחוק. מהנתונים שהובאו לפנינו, לא עלתה כל דרך לבסס או להפריך את טענות אחד הצדדים. נזכיר רק ששר הפנים קיבל את טענות העירייה בדבר קשייה לגבות את שיעורו המלא של היטל השבחה ונימוק זה היה אחד המכריעים בהחלטתו לאשר לעיריית חולון את חוק העזר למבני ציבור שיזמה (כאמור, חוק העזר נפסל להפעלה בהחלטת בג"צ, ראו סקירתנו המפורטת בפרק 5).

סיכום

נתוני הפתיחה של עיריית חולון נראים מבטיחים, לכאורה. עיר גדולה בלב אזור הביקוש שבה רוב הקרקעות הן פרטיות, ויש בתחומה רזרבות קרקע שטרם פותחו. לכאורה, מתקבל הרושם שעל העירייה רק לנצל עד תום את כלי המימון שנתן בידה המחוקק. אבל במציאות מתגלים קשיים בהפעלתם של אלה. מקצת הסיבות הן סיבות אובייקטיביות, כגון זכאות לפטור מתשלום היטל השבחה לרבות מהדירות שנבנות בעיר. אבל סיבות אחדות מקורן במערכת קשרי גומלין עכורה בין העירייה ובין היזמים ששורשיה יונקים מניסיונותיה של העירייה לחייב את היזמים והבונים לשלם אגרה בלתי-חוקית. במקום שזירת המפגשים העיקרית בין העירייה ליזמים תהיה במחלקת ההנדסה או באגף הרישוי, בחולון זירת המפגשים העיקרית, כך נדמה, היא בבתי המשפט.

לעת עתה קשייה התקציביים של העירייה גדולים מכדי להכשיר את הקרקע בשכונת חוץ-300- לפיתוח. תחזיתו של הגזבר היא שהיקפי הבנייה בחוץ-300- לא יעלו על 3% מכלל היקף הדירות המאושרות בתוכנית. מכאן שצפוי שקצב בניית השכונה יתפרש על 30 שנה. ההשלכות מכך משפיעות על תחומים רבים:

1. התושבים הראשונים שיאכלסו את השכונה, עתידים לסבול זמן רב משכונה שהיא אתר בנייה.
2. פער הזמן בין השקעות העירייה בתשתית ובין מועד גביית ההיטלים מהיזמים יגרום לעירייה הוצאות מימון גבוהות מכיוון שיהיה עליה ללוות כספים כדי לגייס די משאבים לביצוע העבודות.
3. המחסור במקורות מימון עלול להביא לידי ירידה בסטנדרט הפיתוח לעומת התיכנון המקורי.
4. מתעורר חשש שתוצאת היעדר משאבים מספיקים תהיה שעבודות ביצוע התשתית ייעשו לפי זמינות המשאבים ולא לפי תוכנית עבודה מסודרת. ותוצאתה של זו עלולה להיות חוסר יעילות בהקצאת המשאבים ובביצוע העבודות.

יש לשער שלהחלטת בית המשפט המחוזי בעניין התעריפים החדשים של היטלי הפיתוח וליכולתה של העירייה לגייס מקורות מימון אחרים להקמת מתקני ציבור, שלא דרך היטל מבני ציבור שנפסל, יהיו השפעות מהותיות על כיווני הפיתוח הצפויים בעיר חולון בשנים הקרובות. לא נותר לנו אלא לעקוב בעניין אחר ההחלטות שיפלו.

פרק 10: רעננה - פיתוח שכונת "לב הפארק"

מבוא

העיר רעננה אימצה לעצמה שם נרדף - פנינת השרון. במאה שנות קיומה התפתחה רעננה ממושבה קטנה לאחת הערים המבוקשות והיקרות במטרופולין. בימי גלי העלייה הגדולים, של ראשית שנות ה-90, הופשרו ברעננה קרקעות חקלאיות רבות, רובן בבעלות פרטית, ויוזמות הפיתוח צברו תאוצה. בתוך כמה שנים נוספו לעיר אלפי יחידות דיור וכמות לא מבוטלת של שטחים לצורכי ציבור.

העניין המחקרי ברעננה נובע מרמת הפיתוח הגבוהה שהיא מספקת לתושביה, ועל כן ביקשנו להתחקות אחר האמצעים המימוניים שמאפשרים זאת.

רעננה שוכנת בשוליים החיצוניים של ליבת גרעין המטרופולין. לפי חתך האוכלוסייה ניכר בה שיעור גבוה למדי של אוכלוסייה מזדקנת ושל משפחות חד-הוריות. יוקר הבנייה ויוקר המחיה ברעננה מושכים אל העיר תושבים חדשים שהם בעלי יכולת כלכלית ממוצעת ומעלה. מעל 50% מרוכשי הדירות החדשות ברעננה אינם זוגות צעירים, אלא משפרי דיור שזוהי להם הדירה השנייה או השלישית (ריאיון עם מהנדס העיר, אוגוסט 1996). התדמית היוקרתית של העיר תורמת גם לביקוש גבוה מצד היזמים לבנות ולפתח בתחומה, ואכן מינואר 1996 ועד יוני 1996 היו ברעננה 1,040 התחלות בנייה (ידיעון משרד השיכון, אוקטובר 1996).

העיר רעננה מדורגת באשכול התשיעי, מתוך עשרה, בדירוג של הלמ"ס למדד סוציו-אקונומי של רשויות מקומיות (למ"ס, פרסום 1039, 1996). משנת 1981 היא אינה זוכה עוד למענק איזון של משרד הפנים לשם איזון תקציבה, ובמרכזו השילטון המקומי היא נחשבת לרשות מקומית "עשירה", ששיעור ניכר ממשאביה הכספיים מגויס ממקורות עצמיים (ריאיון עם יו"ר ועדת הכספים של מרכז השילטון המקומי, אוגוסט 1996). עם המקורות העצמיים של העיר נמנים: הכנסות מארנונה לתעשייה ולעסקים, הכנסות מארנונה למגורים⁵⁴ והכנסות מהיטל השבחה (גזבר העירייה, אוגוסט 1996).

מדיניות הפיתוח ברעננה

הקו המנחה את מדיניות עיריית רעננה הוא שאיפה מתמדת להעלות את איכות החיים של התושבים על-ידי אספקה של רמה גבוהה ומגוונת של שירותי ציבור. את עיקרי המדיניות פרש לפנינו ראש העירייה בריאיון שקיימנו עמו באוגוסט 1996.

שאיפתה העיקרית של עיריית רעננה היא, כאמור, להיטיב את איכות החיים של התושב, ככל שהדבר תלוי במשימות שהן בתחום סמכותה. פעולותיה של העירייה לשיפור איכות החיים של האזרח באות לידי ביטוי בתיכנון העירוני שמדגיש כמה עקרונות וביניהם:

1. להבטיח מלאי מספיק של קרקעות לצורכי ציבור, בהווה ולעתיד לבוא.
2. להבטיח אזורים ירוקים שישמשו חיץ בין אזורים מגורים ובין שימושי קרקע מטרידים.
3. לספק צורכי ציבור ברמת תקן גבוהה מהמקובל ברשויות המקומיות בישראל.

דוגמה מוחשית ליישום העקרונות שהוזכרו לעיל אפשר לראות במהלך תכנוני שיזמה העירייה בשנת 1989, מהלך שנועד להקים שכונת מגורים של מאות יחידות דיור במערב העיר. העירייה יזמה,

⁵⁴ שיעור גביית הארנונה למגורים עומד על כ-96% שהוא שיעור גבייה בין הגבוהים בארץ (ריאיון עם גזבר העירייה, אוקטובר 1996).

ומחלקת התיכנון הכינה תוכנית לשינוי ייעוד של קרקע חקלאית שהחזיקו בה מספר רב של בעלים. המדיניות הייתה לנצל את היקפי הבנייה הגדולים כדי להגשים את כל שאיפותיו של הציבור בנוגע למתקני ציבור רצויים שיוקמו בעיר. העירייה קיימה ישיבה פנימית שבה השתתפו נבחרי הציבור, וכל אחד מהם התבקש לציין אילו מתקנים היה רוצה שיוקמו ברעננה לרווחת הציבור. בסיכום הישיבה נערכה רשימה של כל השירותים והמתקנים הרצויים שמקצתם הם בגדר משאלת לב בלבד ברשויות אחרות. עם שירותי הציבור שהוזכרו נמנים: איצטדיון, מרכז ספורט, בית תרבות, פארק עירוני, בריכות שחייה אולימפיות ועוד. הבעיה העיקרית הייתה כיצד להבטיח די קרקעות ציבוריות שישאו את כל המתקנים הרצויים. היה ברור שלא יהיה די בהפקעות ללא תמורה בשיעור 40%, כדי לשאת את המתקנים הרצויים, ואילו רכישת קרקע בהיקפים הדרושים הייתה בלתי אפשרית בשל מחירי הקרקע הגבוהים ברעננה. הפתרון היה לבצע איחוד וחלוקה מחדש של השטח המיועד לבנייה, שהיקפו 1,000- דונם, ולהפריש ממנו כ-70% לצורכי ציבור. עקרונית, העירייה הייתה יכולה לנצל את מקצת השטחים שהופרשו מרצון ולהשתמש בהם למטרות כלכליות⁵⁵. אלא שמדיניות העירייה הייתה חד-משמעית: אין להעשיר את קופת הרשות, אלא את תושבי העיר. מקצת שירותי הציבור שהוקמו על השטחים המופרשים הם שירותים כלל עירוניים ומרביתם הם שירותים שכונתיים. שווי היקפי הקרקע שנרשמו על שם עיריית רעננה מגיע לכדי מיליונים של שקלים ואין ספק שלא היה אפשר להשיגם לולא האיחוד והחלוקה מחדש.

על מתחם הבנייה המדובר הוקמה שכונת מגורים גדולה ובסמוך לה מרכז מסחרי קטן. מדבריו של ראש העירייה אפשר ללמוד שלשיטתו, אין להעמיס על היזמים והבונים עוד מטלות מעבר לקבוע על-פי חוק. "כללי המשחק" צריכים להיות ידועים מראש, כלומר כבר בשלבי הכנת התוכנית. משימות מימון שצצות בעת הוצאת היתר הבנייה אינן לגיטימיות בעיניו, ולכן גם אינן נקוטות ברעננה. לדעתו של ראש העירייה, אל לה לרשות לעשות שימוש לרעה בסמכות שמסר בידה המחוקק ולהפעיל לחצים על היזמים בדמות עיכוב הוצאת היתרי בנייה. בעיר כמו רעננה, כך טוענים פרנסיה, היקפי הביקוש למגורים הם כה גבוהים שלעתים מעדיף היזם, מיוזמתו, להעניק הטבות שונות שנועדו להעלות את סטנדרט הפיתוח של המיזם שהוא בונה, כדי למשוך אוכלוסייה שיכולה לשלם. העירייה יוצאת נשכרת מכך מכיוון שאוכלוסייה איכותית היא בדרך כלל גם אוכלוסייה שמשלמת את מסיה העירוניים בזמן, ובסיכומו של דבר התועלת היא הדדית: לעירייה, ליזמים ולרוכשי הדירות.

ראש העירייה תיאר לפנינו את גולת הכותרת של הפיתוח ברעננה - שכונת "לב הפארק" - ולכן בחרנו לבדוק את האמצעים למימון הפיתוח שהפעילה עיריית רעננה במתחם המדובר. לאחר עיון בתוכנית שוחחנו עם בעלי תפקידים בדרגים המקצועיים בעירייה: מהנדס העיר, הגזבר והיועצת המשפטית. כמו כן אפשרה לנו העירייה לעיין בהסכם הפיתוח שעליו חתמה עם אחד היזמים, ולעיין במסמכים שונים ובתכתובות רלוונטיות ששפכו אור על היקפי הכספים שהושקעו במימון הפיתוח, ועל המשימות שהוטלו על כל אחד מבעלי העניין בפרויקט. בסעיפים הבאים נפרט את הממצאים.

רקע תכנוני

בתשעת העשורים הראשונים של רעננה נבנתה העיר והתפתחה בשטחים מצומצמים שהתרכזו סביב המרכז. במעגל החיצוני של תחום השיפוט של העיר היו קרקעות חקלאיות רבות בלתי מנוצלות. האצת הבנייה שחלה בראשית שנות ה-90, הביאה לידי הפשרות קרקע רחבות היקף ברעננה.

⁵⁵ לפי חוק התיכנון והבנייה אין להפקיע קרקע ולעשות בה שימוש למטרות שאינן עולות בקנה אחד עם המטרות המפורטות בסעיף 188 לחוק, אלא אם כן הבעלים הפרישו את הקרקע מרצון, ולא בוצע תהליך הפקעה בעין.

תוכנית רע/במ/ 2001 חלה על שטח של 1,050 דונם בבעלות בעלים שונים - פרטיים ומינהל - והיא מתירה בנייה של 1,189 יחידות דיור בתמהיל גדלים מגוון. יוזמת התוכנית היא הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רעננה שביקשה להפשיר את הקרקעות החקלאיות כדי לענות על היקפי הביקוש למגורים בעיר ולהשיג בו-בזמן די קרקעות שיאפשרו להקים את כל מתקני הציבור שפרנסי העיר ותושביה חפצים בהם.

“מתחם 2001” הוא דוגמה לשימוש שעשתה העירייה בתוכנית מתאר כדי להעשיר את העיר באלמנטים ציבוריים שהיו חסרים בה וכיצד הצליחה לעשות שימוש בכלים תכנוניים כדי לצמצם השלכות שליליות שצפויות ממימוש התוכנית. דוגמה לכך אפשר לראות בגבול הצפוני של התוכנית ששם ייעדה התוכנית רצועת ירק ברוחב של עשרות מטרים, כדי לחצוץ בין כביש סואן ובין קבוצת בתים. תרומת החיץ הירוק היא בהפחתת זיהום הרעש וזיהום האוויר שמקורם בהיקף תנועה גדול הזורם בעורק נסיעה ראשי זה.

יותר מ-70% מהקרקעות בתחום הקו הכחול של התוכנית הן בבעלות פרטית והשאר בבעלות ציבורית. באמצעות איחוד וחלוקה חדשה הצליחה הוועדה המקומית לרשום על שמה כ-700 דונם לצורכי ציבור. היקפי קרקע כה גדולים שהושגו למטרות ציבוריות הן תופעה יוצאת דופן בערים ותיקות בלב המטרופולין. כ-80 מבעלי הקרקע התנגדו לתוכנית ונימקו זאת בשיעור המופרז, לדעתם, שביקשה העירייה להפריש לצורכי ציבור. העירייה הציעה למתנגדים לפרוש מהתוכנית, אם הם סבורים שנעשה להם עוול. איש לא קיבל את ההצעה. מתברר שערכי הקרקע ברעננה הם כה גבוהים שלבעלי הקרקע היה כדאי להשתתף בתוכנית חרף שיעורי ההפרשה יוצאי הדופן. יש לשער שאילו היה מדובר בשטחים קטנים יותר ובמקום שבו ערכי הקרקע נמוכים יותר, הייתה העירייה מתקשה להבטיח לעצמה היקף שטחים כה גדול לצורכי ציבור. לבסוף, המתנגדים הסכימו להסיר את התנגדותם בתמורה לתוספת באחוזי הבנייה. לצערנו, לא הצלחנו ללמוד לא מתקנון התוכנית ולא מאנשי מחלקת התיכנון מה היה שיעור תוספת אחוזי הבנייה למתנגדים, ואם רק הם זכו בתוספת זו.

הייעודים המתוכננים לשטחים הציבוריים מפורטים, כאמור, בפרוגרמה המצורפת לתוכנית שקובעת אילו שירותי ציבור יוקמו במסגרת התוכנית. כמו כן באחד הסעיפים בתקנון התוכנית נקבע שבקרקע המיועדת למגורים, ייבנו גם 350 דירות להשכרה שמחציתן ישוריינו בעבור תושבי רעננה. לעירייה היה עניין להבטיח את הקמתן של דירות אלה כדי להוריד את המחירים בשוק הדירות להשכרה ולהקל על רבבות משפחות חד-הוריות ומשפחות עולים שאינן נמנות עם האוכלוסייה החזקה בעיר (ריאיון עם ראש העירייה, אוגוסט 1996).

בתוכנית המפורטת אין זיהוי של הגורם שיוציא את התוכנית מהכוח אל הפועל. לעירייה היה ברור שרצוי שהיא תבצע את הקמת צורכי הציבור, כדי שתוכל להבטיח את סטנדרט הפיתוח הרצוי, וכדי שתוכל לשלוט במועד ביצוע עבודות התשתית ובהקמת מוסדות הציבור בד בבד עם התקדמות הבנייה. על מקורות המימון לפיתוח הנרחב נלמד בסעיפים הבאים.

היטלי פיתוח

עיריית רעננה קבעה ארבעה חוקי עזר שעניינם פיתוח (ביוב, סלילה, תיעול וניקוז) שאותם היא מפעילה לצורך מימון השקעותיה בתשתית. עדכון שוטף של תעריפי החוקים נעשה בכל חודש על-פי המדד, ואילו שינויים ריאליים בתעריפים נהגתה העירייה לבצע בעת היערכות לביצוע פרויקט פיתוח רחב היקף, כגון הקמת מכון טיהור לביוב או סלילת כבישים חדשים, או אחת לכמה שנים, לפי המלצות של יועצים מקצועיים שבודקים מפעם לפעם את ההתאמה בין תעריפי ההיטלים ובין

משימות הפיתוח שהעירייה עומדת לבצע. בפעם האחרונה עודכנו התעריפים בשנת 1993, כשהעירייה התכוננה להקים מכון טיהור לביוב וביקשה לעדכן את תעריף היטל הביוב. באותה הזדמנות עדכנה העירייה גם את כל יתר חוקי העזר שעניינם פיתוח (גזבר העירייה, אוגוסט 1996).

התחשיבים של חוקי העזר מחושבים מתוך שיתוף פעולה בין אגף הכספים לאגף ההנדסה. אנשי המקצוע של אגף ההנדסה מתרגמים את צורכי הפיתוח העומדים לפני ביצוע לתוכניות מפורטות של הקמת תשתית, לרבות טיב החומרים, תקן הבנייה ואיכות הגימור (Finish), ואילו אנשי הכספים מבצעים אומדן עלויות של עבודות אלה. סוג העבודות שכספי היטלי הפיתוח אמורים לממן הם עניין למדיניות עירונית מאחר שכפי שכבר הזכרנו, יש לרשות המקומית סמכות לקבוע את תעריפי ההיטלים כדי שיתאימו למימון סטנדרט הפיתוח שהעירייה חפצה בו, ובלבד ששר הפנים יאשר את התעריפים.

לדוגמה, ברעננה מדגישים את נושא הפיתוח הסביבתי. הרחובות רחבים יותר מהתקן המחייב כדי שיהיה אפשר להקים בהם כיכרות מגוננות שיאטו את התנועה וישפרו את חזות הרחוב. כל התשתיות הקוויות, קרי: קווי טלפון, קווי חשמל וכבלים הן תת קרקעיות. כמו כן מקפידים ברעננה על האיכות ועל האסתטיקה של ריהוט הרחוב ומשקיעים בתאורה דקורטיבית. תקן הבנייה הגבוה מתבטא גם בחומרי הבנייה ולכל אלה יש משמעות כספית המשפיעה על גובה ההיטלים. משיחתנו עם היועצת המשפטית של הוועדה לתכנון ולבנייה עולה כי לעתים יזמים פונים לערכאות משפטיות בגין גובה ההיטלים. דבריה חיזקו את שכבר אמרנו בפרק 5; עתירה בגין גובה התעריפים בלבד אינה מזכה בתרופה בבתי המשפט. המערכת המשפטית באה לעזרת האזרח או היזם רק אם התגלה דופי בתהליך קביעת התעריפים או בסוגיות אחרות הנוגעות לסדרי מינהל תקין. אם משרד הפנים אישר את ההיטלים ולא התגלה פגם מהותי באופן חישובם, לא יתערבו בתי המשפט לטובת האזרח.

שיטת המימון המועדפת ברעננה היא באמצעות הפעלת חוקי עזר למימון עלויות הקמתן של מערכות תשתית עירוניות. כספי ההיטלים ואגרות הפיתוח נצברים בקרנות נושאות ומנוהלים בשיטת משק כספים סגור. השיטה הנפוצה פחות ברעננה שמטרתה להבטיח פיתוח, היא השיטה שלפיה היזם הוא שמקים את התשתיות, ובתמורה העירייה אינה גובה את האגרות ואת היטלי הפיתוח המגיעים לה ממנו.

גזבר העירייה הסביר שהעירייה נוהגת לתת היתר ליזמים לבצע עבודות פיתוח בכוחות עצמם רק אם שוכנעה שאכן בביצוע היזמים יש יתרון כלכלי של ממש. לכאורה, נראה שהרשות יכולה לחסוך מעצמה הרבה טרדות אם תעביר את האחריות לביצוע הפיתוח אל היזמים. כך היא תוכל להשתחרר מהצורך להוציא מכרזים לביצוע עבודות ולתאם בין כל בעלי המקצוע הפועלים במתחם הבנייה.

צריכות אפוא להיות סיבות טובות שבעטיין מעדיפה העירייה לבצע את עבודות הפיתוח בעצמה. מתוך דבריהם של ראש הרשות, של מהנדס העיר ושל הגזבר אנו מעלות ארבע השערות לכך:

1. יזם שמבצע פיתוח עלול להתפתות לחסוך בהוצאות, ועל כן לבצע עבודה באיכות ירודה. עם תום עבודתו הוא מעביר את התשתיות לרשות המקומית שאמורה להמשיך ולתחזק אותן. אם הביצוע היה לקוי, עלויות האחזקה הן גבוהות מאוד ונהיות לנטל על הקופה הציבורית הכללית. (עבודות תחזוקת התשתיות הן באחריות הרשות המקומית וממומנות מכספי הארנונה של כלל התושבים ברשות).
2. החוסן הכלכלי של חברות הבנייה הוא בלתי יציב. ייתכן שהיזם שמבצע את הפיתוח ייקלע לקשיים כספיים ולא יוכל להשלים את העבודות שלהן התחייב.
3. עבודות פיתוח שמבוצעות ביעילות, רווח כספי נאה בצדן. לעיריית רעננה יש חברה כלכלית פעילה בעלת יכולת ביצועית מוכחת, ועל כן העירייה יכולה להפעיל את החברה הכלכלית בתור זרוע ארוכה שלה ולזקוף לזכותה את רווחי הפיתוח.

4. בזכות "אוכלוסייה צייתנית" נהנית עיריית רעננה משיעורי גבייה גבוהים של היטלים ואגרות פיתוח והללו מאפשרים לה לממן כמעט את כל עלויות הפיתוח. את החסר משלימה העירייה בהלוואות לזמן ארוך בשוק החופשי.

לעת עתה מסתפקת העירייה בחוקי העזר הקיימים כדי להבטיח את נושאי הפיתוח, ואין בכוונתה ליזום חקיקת חוקי עזר חדשים, כגון חוק עזר למבני ציבור. זאת מכיוון שלזכות העירייה עומדים, לעת עתה, די כספים שמקורם בהיטל ההשבחה למימון הקמת מוסדות ציבור. על היקפם נלמד בסעיף הבא.

היטל השבחה

בשנת הכספים 1995 היה תקציב הפיתוח של עיריית רעננה 110 מיליון ש"ח, ומתוכם חלקם של כספי ההשבחה היה יותר מ-40%. ה-60% הנותרים מקורם בהיטלי פיתוח, בתרומות, בתקציבים ממוסדות ציבוריים, כמו מפעל הפיס ובתקציבים ממשרדי ממשלה (ריאיון עם גזבר העירייה, אוגוסט 1996). תזרים המזומנים שנכנס לקופת הוועדה המקומית מהיטלי השבחה משתנה משנה לשנה מאחר שהוא מותנה במספר היתרי הבנייה שהוציאה הוועדה המקומית. בשבע השנים האחרונות קצב הבנייה ברעננה מואץ, ולכן גם ההכנסות מהיטל ההשבחה זורמות זרימה שוטפת. הכספים נכנסים לקרן שייעודה פיתוח, ונשמרים בה עד הוצאתם למטרה זו. הקצאת הכספים נעשית לפי החלטות מליאת מועצת העיר. מאחר שכספי ההשבחה שנגבים ברחבי העיר נכנסים לקופה אחת, אין שום דרך לדעת מהו שיעור הכספים שנגבה במתחם מסוים וחזר אליו בדמות תקציבי פיתוח. מסיבה זו אין בידנו מידע בדבר היקף הכספים שנכנס לקופת הוועדה המקומית, לעומת היקף הכספים ש"חזר" ל"מתחם 2001".

מדבריו של הגזבר יכולנו ללמוד שבשנה האחרונה הוקצו כספי היטל השבחה להתקנת מערכת מיזוג אויר בכיתות בבתי ספר בשכונה, לפיתוח הפארק העירוני בצפון מערב העיר וכן להקמת מתנ"ס סמוך לשכונת "לב הפארק" שמשרת את כל תושבי העיר. אף-על-פי שהיקף ההכנסות של הוועדה המקומית מהיטל ההשבחה הן גבוהות בהשוואה לרשויות המקומיות האחרות שבדקנו, סכומים אלה אינם מספיקים לעירייה כדי לממש את כל תוכניותיה בדבר הקמת מתקני ציבור לרווחת האזרחים. ברעננה נהוג להקצות תחילה את כספי ההשבחה למתקנים חיוניים. מתקנים שהם בבחינת מותרות, טרם זכו לתקצוב. במחלקת ההנדסה, למשל, מונחת זה שבע שנים תוכנית להקים בעיר מרכז מחול ומוסיקה, אבל טרם נמצאו לכך מקורות המימון המתאימים. גם תוכניותיה של העירייה להקים גלריה עירונית נדחות לעת עתה מפאת היעדר תקציבים.

למקורות ההכנסה של צורכי ציבור חיוניים יש להוסיף גם את התקציבים המופנים לעיר לפי המלצות דוח ברודט. הזכרנו בהזדמנויות קודמות שהעברות הכספים לפי המלצות דוח ברודט כפופות למפתח הקצאה שמבוסס על מספר מינימלי של התחלות בנייה שהוא התנאי לקבלת התקציבים. בשנת הכספים 1995 היו ברעננה 1,040 התחלות בנייה ומשרד השיכון הקצה לרעננה כספים להקמת מעון יום.

עיריית רעננה נוהגת לנצל את כספי ההשבחה שלה כדי לקדם מימון למוסדות ציבור שעדיין אין הצדקה להקים לפי הקריטריונים של משרדי הממשלה או של דוח ברודט. אבל לעירייה יש עניין להקים מוסדות אלה בשלב מוקדם של הפיתוח כדי להבטיח שיהיו מוכנים לקליטת אוכלוסייה מיד עם אכלוס הבתים הראשונים. נציג דוגמה לכך מתחום החינוך.

לפני כשנתיים השקיעה העירייה כספים מהיטל ההשבחה לבניית בית ספר ב"מתחם 2001". על-פי-רוב, את המימון לבתי-הספר היסודיים מספק משרד החינוך לפי קריטריונים שיש לו להקצאת כספים. אחד הקריטריונים הוא ממדי אוכלוסייה מינימליים המצדיקים להקים בית ספר. העירייה סירבה להמתין ולבנות את בית הספר רק לאחר שאת המתחם יאכלסו משפחות במספר שיצדיק את הקמתו, לפי תקני משרד החינוך. על כן החלה העירייה לבנות 3 כיתות לגיל הרך ומימנה זאת מכספי

היטל ההשבחה ומתרומות שהיא מקבלת מקהילת יהודי דרום אפריקה⁵⁶. התוצאה הייתה שכיתות החטיבה הצעירה בבית הספר היו מוכנות לקלוט תלמידים משכנסו המשפחות הראשונות לשכונה. אמנם תלמידים בכיתות הגבוהות יותר נאלצו להתחיל את לימודיהם בבתי ספר מרוחקים יותר ממקום מגוריהם, אבל לכל הפחות הבטיחה העירייה שהילדים הקטנים לא יטולטלו לגני חובה ולכיתה א' בבתי ספר רחוקים. עם התקדמות אכלוס השכונה, הקצה משרד החינוך תקציבים לבניית בית הספר והללו חזרו לקרן שייעודה פיתוח, במקום כספי ההשבחה שהוצאו קודם לכן על בניית הכיתות הראשונות בבית הספר.

הסכמים

כאמור, עיריית רעננה אינה מרבה לערוך הסכמי פיתוח עם יזמים. היא נוקטת שיטה זו מפעם לפעם וגם אז רק כשמדובר בפרויקטים בסדר גודל של מאות יחידות דיור. בדרך כלל בפרויקטים קטנים בהיקפם לא נערכים הסכמי פיתוח.

"מתחם 2001" - שכונת "לב הפארק" - נחשב לפרויקט בסדר גודל גדול, שכן תוכננו להיבנות בו יותר מ-1,000 יחידות דיור. בתחשיב שערכה מחלקת הכספים של העירייה התברר שעלות ביצוע עבודות הפיתוח ברמת התקן הגבוהה שהעירייה מבקשת לספק בשכונה, גבוה מהיקף ההכנסות שהעירייה יכולה לקבל מגביית היטלי פיתוח ואגרות פיתוח לפי חוקי העזר הקיימים. יתרה מזאת, אילו נדרשה העירייה לנהל את עבודות הפיתוח בעצמה, הייתה מוטלת עליה החובה להוציא מכרזים לחברות מבצעות, להשקיע זמן ומאמץ בתיאום בין כל בעלי המקצוע שהיו אמורים לפעול בשטח, ולהיות טרודה בניהול אתר בנייה גדול. משום כך נאותה העירייה לנצל את העובדה שחברת שחברה יזמית קיבלה היתר לבניית 750 יחידות דיור במתחם על קרקעות שהיו בניהול ממ"י. מאחר שממילא פעלה החברה במתחם במטרה להקים יחידות מגורים, היה אפשר לנצל זאת ולהטיל עליה גם את עבודות הפיתוח. לחברה היזמית הסידור הזה היה כדאי מאחר שבתור חברה יזמית וקבלנית כאחד יכלה החברה להזייל לעצמה משהו מעלויות הפיתוח על-ידי חיטון ברווח הקבלני. יתרה מזאת, באותו זמן עדיין היו רשאיות חברות בע"מ שביצעו עבודות פיתוח, לקזז מע"מ בשיעור 17%, קיזוז שהיה אסור על הרשות המקומית מאחר שהיא גוף מלכרי" (בלא כוונות רווח). כשמדובר בהוצאות פיתוח בסדר גודל של 200 - מיליון ש"ח (אומדן שמסר לנו גזבר העירייה), קיזוז המע"מ מגיע לכדי סכומים

נכרדים הערה: נוהגן של חברות בע"מ לקזז מע"מ במקרים של ביצוע עצמי הגיע לקיצו באוגוסט 1995, עת נקבע הסדר משותף לאגף המכס ומע"מ ולהתאחדות הקבלנים בדבר עבודות פיתוח תשתיות עירוניות. לפי ההסדר, במקרים שבהם מבצעת את עבודות הפיתוח חברה מפתחת, לרבות חברה עירונית שבשליטתה של הרשות המקומית, במקרים שבהם הרשות המקומית מוותרת ויתור מלא או חלקי על תשלום אגרות והיטלים כנגד הוצאות הפיתוח שהיזם נושא בהן, במקרים שכאלה נחשבת החברה המפתחת למבצעת של עבודות הפיתוח בעבור הרשות המקומית, ולא בעבור היזם. לפיכך על החברה המפתחת להוציא חשבונית מס לרשות המקומית וליזם אין מס תשומות לניכוי. הסדר זה חל גם בהתקשרויות לפי מכרז עם מינהל מקרקעי ישראל או עם משרד הבינוי והשיכון ומשמעותו היא עלויות גבוהות יותר ליזם, בגין אי היכולת לקזז מע"מ.

קודם לגיבוש ההסכם בין החברה היזמית לעיריית רעננה, חתמה החברה היזמית על הסכם עם מינהל מקרקעי ישראל בדבר התחייבותה לבצע על חשבונה את כל עבודות הפיתוח באתר 2001, לפי הסכם נפרד שיחתם בינה ובין העירייה.

⁵⁶ רבים מהעולים החדשים ברעננה מוצאם מדרום אפריקה, ובין שתי הקהילות מתקיימים יחסי גומלין הדדיים הבאים לידי ביטוי גם בתרומות נדיבות שמעבירה הקהילה לרעננה.

כעת הייתה הקרקע בשלה לגיבוש פרטי ההסכם בין החברה היזמית לבין העירייה. לאחר משא ומתן ממושך סוכמו תנאי ההסכם ותועדו במסמך עב כרס שהעירייה אפשרה לנו לעיין בו. ההסכם בין החברה היזמית ובין עיריית רעננה נחתם ביוני 1992 ובו מפורטות המטלות שהעירייה מתחייבת לעמוד בהן והמטלות שהיזם מתחייב לעמוד בהן, הן בהיבט הכספי והן בהיבט הביצועי. נציין שההסכם כלל מטלות שאי אפשר להשיגן באמצעות הפעלת הכלים הפורמליים המוכרים.

פרטי ההסכם

להלן פירוט עבודות הפיתוח שהתחייבה החברה היזמית (להלן היוזם) לבצע ופירוט התחייבויותיה של העירייה כפי שהן מופיעות בהסכם שנחתם בין הצדדים:

- היוזם יבצע עבודות פיתוח בכל המתחם ובכלל זה: סלילת כבישים, מדרכות, שבילים, מעברים ומשטחי חנייה, מעברים להולכי רגל, עבודות תיעול, ביוב ומים, עבודות תאורה, עבודות גינון ופיתוח שטחים ירוקים. כמו כן ישלם היוזם סכום כסף שהתבקשו לא לנקוב בו, שיופנה לפיתוח הפארק.
- היוזם יקים מבנה ציבורי לספורט, לחינוך או לתרבות שיוקם במגרש סמוך לאתר הבנייה וישרת את השכונה המוקמת על-פי הסכם זה (ולמען הסר ספק ישרת גם את דיירי השכונות הסמוכות), בעלות של \$750,000. סכום זה ישמש לבניית 800 מטרים רבועים של המבנה שיתרום היוזם, והעירייה תשלים אחר כך את הבנייה על חשבונה עד שטח של 2,000 מטרים רבועים. את הקמת המבנה תלווה ועדת היגוי שבין חבריה יהיו נציגים מטעם העירייה ומטעם היוזם.
- היוזם יחזיר לעירייה את הסכום הנקוב בהסכם בגין הוצאות עריכת תוכנית.
- כנגד ביצוע עבודות הפיתוח על-פי ההסכם, תהיה החברה היזמית פטורה מתשלום אגרות כבישים, ביוב, מים, תיעול והיטל השבחה בגין השטחים שבחזקתה. למען הסר ספק מובהר כי אין בהוראות הוועדה המקומית כדי להטיל על היוזם חבות כספית כלפי העירייה נוסף על זו המוסכמת בהסכם זה, אלא אם כן הוסכם אחרת ובכתב בין הצדדים.
- מעיקרי החוזה, בכל הנוגע לביצוע עבודות הפיתוח יראו ביוזם קבלן עצמאי המבצע עבודות בעבור העירייה - המזמין.
- הוועדה המקומית אחראית להוצאתם של היתרי בנייה לעבודות הפיתוח בתוך 30 יום מחתימת ההסכם.
- היוזם ישלם לעירייה את חלקו בעבור ביצוע עבודות תחנות סניקה, גשרים, אמת מים, עבודות שתבצע העירייה ובאחריותה.
- היוזם מתחייב להימנע מאכלוס המבנים בטרם השלים את כל עבודות הפיתוח.
- היוזם מתחייב כי מחצית מיחידות הדיור שייבנו יוקצו להשכרה ולתושבי העיר רעננה תינתן עדיפות ראשונה בתנאים זהים לשכור דירות אלה.
- היוזם מתחייב להוסיף בחוזי מכר הדירות לקונים סעיף מפורש שלפיו הוא ובאחריותו מבצע את כל עבודות הפיתוח באתר.
- העירייה מתחייבת לרשום זכויות בטאבו ולדאוג לשירותי חינוך - בתי ספר וגני ילדים - לתושבי השכונה עם אכלוסה, כאמור.

סיכום

שכונת "לב הפארק" החלה להתאכלס ב-1995. גני הילדים הוקמו, בית הספר פתח את שעריו לפני התלמידים, כ-60% משטחי הפארק פותחו והעבודות בו נמשכות לפי תוכניות העבודה של העירייה. גם המבנה הציבורי שנבנה לבסוף בתור מרכז קהילתי, עומד על תילו ומשרת את כל תושבי רעננה.

לטענת הגזבר, חרף המשימות שביצע היוזם במסגרת הסכם הפיתוח, העירייה הפסידה מיליוני שקלים משום שוויתרה ולא גבתה ממנו כספי השבחה ב"מיתחם 2001". לא עלה בידנו לאמת את השערתנו זו מאחר שלא הובאו לפנינו נתונים של ההערכה השמאית להשבחה שחלה במקרקעין שבבעלות היוזם. בעצם, גם לא ידוע לנו אם נערכה הערכה שמאית שכזו. נוכל רק לומר שהן מהנדס העיר והן ראש הרשות הביעו את שביעות רצונם מהתפוקות שהשיגה העירייה במסגרת הסכם הפיתוח עם החברה היזמית ומכל תהליך הפיתוח של שכונת "לב הפארק".

פרק 11: מועצה אזורית עמק חפר - פיתוח ביישוב קהילתי ובהרחבות המושבים

מבוא

מועצה אזורית עמק חפר גובלת בנתניה בדרום, בחדרה בצפון, בחוף הים במערב ובקו הירוק במזרח. בתחום שיפוטת מתגוררים 24,000 תושבים ב-36 יישובים, מהם 9 קיבוצים ו-27 מושבים (מקור הנתונים: פרסום מפקד האוכלוסין והדיוור 1995, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

בטרם נחדד את הסוגיה מדוע בחרנו במועצה אזורית עמק חפר בתור חקר אירוע, יש להבהיר תחילה מדוע מצאנו כלל לנכון לשפוך אור על הפיתוח במגזר הכפרי?

עובדה ידועה היא שרוב רזרבות הקרקע של מדינת ישראל הן בתחום שיפוטן של המועצות האזוריות. בעבר הלא רחוק שימשו מרבית הקרקעות לעיבודים חקלאיים והיו שטחים פתוחים ורק מקצתן היו בנויות. לקרקעות אלה נודעה חשיבות עצומה הן בתור מקור לאספקת מזון והן בתפקידן לשמור על משאבי הטבע הלאומיים ולהבטיח את רזרבות הקרקע לפיתוח עתידי. ולראיה, הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית (ולק"ח) ריכזה בידיה כוח רב שמטרתו פיקוח וביקורת על תוכניות לשינוי ייעוד של קרקעות חקלאיות.

עם השנים חלה ירידה ניכרת בעיסוק בחקלאות; היישובים השיתופיים נקלעו לחובות כספיים כבדים; ארגוני הקניות התמוטטו, מעמדה של הולק"ח נשחק ואיבד מעוצמתו. כל אלה השפיעו לרעה על רצונו ועל יכולתו של ה"דור הבא" להמשיך ולהתפרנס מחקלאות. המושג של "בן ממשיך" שהתייחס בעבר לבני מושבים שבנו את ביתם בתוך נחלת ההורים והמשיכו את דרכם במשק החקלאי, שינה את פניו, והיום רוב הבנים מעוניינים להישאר במושב, אך לא במעמד של "בנים ממשיכים" במובן המקובל של המונח.

נוסף על כך החלה תופעת פרבור שמשמעה הגירה של משקי בית ממרכזי הערים לאזורים הכפריים. הביקוש למגורים צמודי קרקע בסביבה כפרית עלה, ואנשי ההתיישבות העובדת הבינו שערכה של הקרקע הולך ועולה. המלצות תמ"א 31 (תוכנית מתאר ארצית) נוגעות לשאיפות הגידול של היישובים החקלאיים ומתירות גידול של עד 350 יחידות דיור למושבים. לאור המלצות התמ"א, התקבלה במועצת מקרקעי ישראל החלטה מספר 737 שעניינה הרחבות למגורים באגודות יישובים חקלאיים. לפי החלטה מספר המגרשים למגורים בכל יישוב, במסגרת ההרחבה, מותרת תוספת יחידות דיור בהיקף של 115% ממספר הנחלות המאושר על-פי התכנון ליישוב. החלטה זו פתחה פתח לפני המושבים להגדיל את מספר יחידות המגורים בתחומם.

השפעת מימוש ההמלצות של תמ"א 31 בנוגע להרחבות המושבים⁵⁷ היא מכרעת בכל הנוגע למגוון שירותי הציבור שתצטרך המועצה האזורית לספק לתושביה ולהיקף המתקנים החדשים שיידרשו בשל הגדלת האוכלוסייה. היום מבינים ברבות מהמועצות האזוריות (עדיין לא בכולן) שאי אפשר לגדול במספר האוכלוסין, בעוד רמת שירותי הציבור ומגוון השירותים נשארים מצומצמים כשהיו בעבר. יתרה מזאת, הלחץ שמפעילים המתישבים החדשים על מועצות שקולטות גם אוכלוסייה

⁵⁷ בהרחבות יישובים חקלאיים הכוונה גם להרחבות שמתבצעות בקיבוצים ולבניית שכונות קהילתיות צמודות להם. אבל שכחותן של הרחבות מסוג זה קטנה יותר בהשוואה לאינטנסיביות הרחבות המושבים. הקיבוצים עדיין מתלבטים בשאלות מהותיות הנוגעות לשיתוף, לייצוג תושבים חדשים בדרג השילטון המקומי ובנושאים אחרים המעכבים את האצת תהליכי ההרחבה. על כן נתמקד בדברינו במושבים בלבד.

חיצונית של משפרי דיור, הוא כבד, שכן הם דורשים לספק להם רמת שירותי ציבור הדומה לזאת שהיו רגילים לה בעיר.

נושא הרחבות המושבים ראוי, לדעתנו, למחקר מקיף לפני עצמו, שכן אנו סבורות שעתידן של המועצות האזוריות תלוי במידת יכולתן להגדיל את האוכלוסייה בתחומן ולספק לה רמת שירותי ציבור הולמת. שאם לא כן אפשר שהיישובים "המורחבים" יכפילו ואף ישלשו את מספר תושביהם, עד שיוכלו לקבל עצמאות מוניציפלית ולהתנתק מהמועצה. התנתקות זו תהיה מלווה בגריעת קרקעות מתחום המועצה ולאורך זמן עשוי התהליך לגרום למועצות למצוא את עצמן ממונות על יישובים חסרי יכולת כלכלית ובלא המשאבים הכספיים הדרושים להמשך קיומן.

מועצה אזורית עמק חפר משמשת דוגמה ללחצי ביקוש גבוהים למגורים. למעלה ממחצית המושבים שבתחומה סיימו את תהליכי ההרחבה הראשונים של הכפלת מספר הנחלות, ואחרים כבר בשלבים מתקדמים של תיכנון ואישור תוכניות. אבל בכך אין המועצה שונה ממועצות אחרות השוכנות במרכז הארץ. בחירת חקרי האירוע דווקא בעמק חפר נעשתה מאחר שלזכותה של המועצה אפשר לזקוף שני מהלכים תכנוניים ראשונים מסוגם במגזר הכפרי.

המהלך הראשון הוא שעמק חפר היא בין המועצות האזוריות הראשונות שיזמו תוכנית אב לריכוז אזורי תעסוקה בין-מושביים. תוכנית זו הוכנה לאור המלצות "דוח קדמון" שדן בבעיית התפתחות תעסוקות לא חקלאיות בחלקות א' שבעטיין נגרמו מטרדים בשטח המגורים. המלצות הדוח שאת רובן אימצה המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה 1.1.96-, הן להפנות את כל אותן תעסוקות לא חקלאיות שאינן עומדות בקריטריונים של איכות הסביבה, לאזורי תעסוקה מחוץ לתחום המגורים של היישוב. מאחר שבעמק חפר יש כ-36 מושבים, היה ברור שיעוד אזור תעסוקה נפרד לכל יישוב עשוי להביא לידי ריבוי מוגזם באזורי תעסוקה, שלפחות לאחדים מהם אין הצדקה תיכנונית. יתרה מזאת, התוצאה הייתה חוסר יעילות בהקצאת משאבים ובניצולם והיה גורם בזבוז משווע של גורמי ייצור ושל השקעות הון. לפיכך ממליצה תוכנית האב של עמק חפר להקים מספר מצומצם של אזורי תעסוקה שכל אחד מהם יהיה משותף לכמה יישובים. התוכנית הובאה לפני הוועדה המחוזית וזו סמכה עליה את ידה והסכימה לראות בה הצהרת כוונות של המועצה שיש להתחשב בה בכל מקרה של יוזמה תכנונית אחרת, שעשויה להשפיע על פרישת התעסוקה במרחב הכפרי ובסביבתו⁵⁸ (ריאיון עם מתכנתת המחוז, דצמבר 1996).

המהלך התכנוני השני שיזמה המועצה הוא תוכנית אב למגורים ולמבני ציבור. הרקע לתוכנית הוא ההכרה בחשיבות הגדלת האוכלוסייה במועצה והצורך להיערך במועד לאספקת כל צורכי הציבור שיידרשו בשל תוספת האוכלוסייה הצפויה. גם תוכנית זו היא ראשונה מסוגה במגזר הכפרי ואף נדירה במגזר העירוני.

לאחר שהתוודענו לשתי תכניות האב שצוינו, סברנו שהחדשנות התכנונית בוודאי באה לידי ביטוי גם בהכוננת הפיתוח, ועל כן בחרנו במועצה להשתתף במדגם בתור נציגת המגזר הכפרי, כדי לבחון את יוזמות הפיתוח בתחומה ואת האמצעים שמפעילה המועצה כדי להוציאן אל הפועל.

עיקרי מדיניות הפיתוח במועצה האזורית עמק חפר

בשלבים הראשונים של המחקר, ביקשנו להצביע על מאפייני העיור בעמק חפר כפי שהם באים לידי ביטוי ביישוב הקהילתי שהוקם בתחומה, ביוזמה ציבורית. תחילה שוחחנו עם ראש המועצה שפרש לפנינו את עיקרי מדיניות הפיתוח המנחה את המועצה האזורית בפעולותיה (הריאיון התקיים

⁵⁸ מאחר שמדובר בתוכנית אב, לא קיבלה התוכנית תוקף סטטוטורי.

בספטמבר 1996). לאור הנושאים שעלו בריאיון סברנו שיש מקום להרחיב את תיאור הממצאים, ופרט ללימוד מסלול הפיתוח של היישוב הקהילתי שהוקם בתחום המועצה, לבחון גם את נושא הרחבות המושבים שמקומו גבוה בסולם העדיפות של המועצה. שאם לא כן לא תצטייר תמונה שלמה של מדיניות הפיתוח הכוללת שגיבשו קברניטי המועצה ושל דרכיה להבטיח את הפיתוח הלכה למעשה.

מדיניות פיתוח כללית במועצה

המועצה האזורית עמק חפר מניעה קדימה תהליכי תיכנון אינטנסיביים במטרה לפתח את המועצה ואת יישוביה; להגדיל את ההכנסות העצמיות של המועצה; ולשפר שיפור מתמיד את איכות החיים של תושביה. שלא כמועצות אזוריות אחרות, עמק חפר חדלה לראות בעצמה ספקית שירותים לוועד מקומי או ליישוב, ותחת זאת היא רואה בעצמה ספקית שירותים לתושב הבודד. מבחינה זו, מתקרבת המועצה לתפיסה ניהולית הנהוגה ברשויות מקומיות עירוניות. שיפור רמת הרווחה לאזרח דורש משאבים ניכרים שאין המועצה מסוגלת לגייס בכלים הסטטוטוריים העומדים לרשותה (היטלי פיתוח והיטל השבחה). משום כך נוהגת המועצה להגיע לידי הסכמים עם גורמים שונים בתחומי פיתוח רחבים. ביסוד הנוהג להגיע לידי הסכמים עם יזמים, קבלנים או משתכנים טמונה ההשקפה שתהליכי הפיתוח מטיילים עומס על המערכות העירוניות הקיימות או הם מחייבים הקמת מערכות חדשות, ולשם כך דרושים למועצה משאבים כספיים ניכרים ובתוך זמן קצר למדי. לפי השקפתו של ראש המועצה האזורית עמק חפר, ההצדקה להטיל על יזמים לשאת בהוצאות הפיתוח מקורה בצרכים הציבוריים שנובעים מהמיזם שמוקם, כלומר להשפעות שהן תוצר של מימוש הפיתוח וביצוע התוכניות.

סוג אחד של הסכמי פיתוח נועד להפחית השפעות חיצוניות שליליות שנובעות ממימוש תוכניות ברשויות סמוכות לעמק חפר. כידוע, השפעות התיכנון חורגות לעתים אל מחוץ לגבולות הגאוגרפיים של תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות. הרשויות הסובלות מהשפעות שליליות שמקורן בפיתוח שנעשה ברשות אחרת, לא תמיד יש בידן כל הכלים כדי למנוע או להפחית את אותן השפעות חיצוניות. בעמק חפר יודעים היטב מהי השפעתם של תהליכי הפיתוח האינטנסיביים המתרחשים באזור, שתוצאתם לא אחת היא עומס יתר או פגיעה בסביבה, ומשתדלים באמצעות ההסכמים להפחית השפעות אלה.

לדוגמה, במועצה מקומית כפר יונה הצמודה לעמק חפר, הוקמה שכונת מגורים חדשה. השכונה החדשה אמורה להתחבר למערכת הביוב של עמק חפר בלי שהוסדר מראש נושא חלוקת ההוצאות בין הרשויות. במקרה זה ניצלה עמק חפר את זכותה להתנגד לתוכנית פיתוח המגורים בכפר יונה והתנתה את הסרת התנגדותה בהסכם בין שתי המועצות שיקבע את השתתפותה החלקית של כפר יונה בהוצאות הכרוכות בתגבור מערכת סילוק השפכים של כפר יונה למכון הטיהור. תמיכתו של המשרד לאיכות הסביבה בעמדתה של עמק חפר סייעה רבות, ולבסוף נחתם הסכם בנדון עם המועצה המקומית כפר יונה. בפועל, ראוי להדגיש, לא תמיד אפשר ליישם את השיטה ההסכמית מפאת היעדר הדדיות.

מדיניות מימון הקמת מבני ציבור ותשתיות-על בבת חפר

עוד נושא שהמועצה הסדירה במסגרת הסכמית הוא הקמת מבני ציבור ותשתיות-על ביישוב הקהילתי בת חפר. היישוב היה האחרון מבין יישובי ה"כוכבים" - מתן, צור יגאל, כוכב יאיר ואחרים - שיזם משרד השיכון, והמועצה האזורית יישמה לקחים שהופקו מבניית יישובי ה"כוכבים" האחרים. אחד הלקחים החשובים היה שיש להבטיח מקורות מימון למבני ציבור לפני שחותרים על חוזה עם החברות המפתחות. בבת חפר סירבה המועצה להוציא היתרי בנייה עד שלא קיבלה את הסכמתו של משרד השיכון להסכם שייחתם עם הקבלנים הזוכים במכרז, שלפיו הם יידרשו לשלם

תשלום קבוע על כל יחידת דיור חדשה שנבנית ביישוב. התשלום נועד לממן את הקמתם של מבני ציבור ושל תשתיות-על שהמדינה אינה מממנת לא במסגרת תקציבי משרדי ממשלה ייעודיים ולא במסגרת מפתח הקצאת התקציבים על-פי דוח ברודט.

מדיניות הפיתוח בהרחבת המושבים

תוצאתה של הירידה במעמד החקלאות בתור עיסוק עיקרי במועצות האזוריות בכלל, ובמועצות במרכז הארץ בפרט, הייתה עזיבה של בני מושבים רבים שלא יכלו לבנות את בתיהם בנחלות ההורים, משום שאינם ממשיכים את דרך הוריהם במשק החקלאי. לפיכך תחילה ראו בתהליך הרחבת המושבים עניין חברתי, כלומר התושבים הוותיקים ביקשו לאפשר לבניהם שאינם מעוניינים לעסוק בחקלאות, להקים את ביתם במושב ("ושבו בנים לגבולם").

תהליך ההרחבה החל בראשית שנות ה-90, ועד היום 12 מתוך 27 מושבים במועצה יישמו אותו והגדילו את מספר יחידות הדיור פי שניים ממספר הנחלות (במועצה מכנים זאת הרחבה 1:1, כלומר כנגד כל מגרש ביישוב נוסף עוד מגרש שעליו הוקמה יחידת דיור). לעוד 5 מושבים יש תב"ע מאושרת להרחבה, למושב אחד תוכנית הרחבה בהפקדה ולעוד מושב תוכנית להרחבה שטרם הופקדה.

תפיסת המועצה היא שיש לנצל את הקמת השכונות החדשות בכל יישוב לשיפור ולשיפוץ התשתיות הישנות. אבל, מאחר שמדובר בבני המושבים, ביקשו התושבים להקל על הבנים את עומס המימון. תחילה היה קשה לשכנע את התושבים לשלם את כל עלות הפיתוח המבוקשת. התושבים לחצו לחסוך בהוצאות הפיתוח, חיסכון שפירושו סטנדרט פיתוח נמוך יותר. כך קרה שההשקעה ביחידות הדיור החדשות הייתה גדולה למדי, ואילו בתשתיות הפיזיות - נמוכה הרבה מתחת להוצאות האמיתיות. בהדרגה היה תהליך ההרחבות במושבים ל"חברתי" פחות ול"כלכלי-נדלני" יותר ורבים מהבנים מכרו את בתיהם לכל המרבה במחיר. אז החלה המועצה לנקוט את השיטה ההסכמית במושבים. לפי שיטה זו, המועצה אינה מפעילה את חוקי העזר שלה בהרחבות החדשות, כי אם פועלת בשיטה של הסכם פיתוח שהיא חותמת עם המתיישב. סכומי הכסף שנקבעים בהסכם הפיתוח, גבוהים בדרך כלל בשיעורים ניכרים בהשוואה להיטלי הפיתוח לפי חוקי העזר, מאחר שהם נועדו לממן גם עלויות של פיתוח נופי ציבורי, תחום פיתוח חדש במועצה, וגם עלויות הכרוכות ביצוע שיפור מקיף של כל התשתיות ביישוב הוותיק. בעיני המועצה, הצדקה לגישה זו היא שהמתיישב החדש מגיע ליישוב שהושקע בפיתוחו בעבר, השקעה שממנה הוא נהנה בלא תשלום. יתרה מזאת, תוספת האוכלוסייה החדשה היא הגורם הישיר לעומס על התשתיות הקיימות, ועל כן מן ההגיונות לשתף את המתיישבים החדשים בעלויות הכרוכות בשיפור אותן תשתיות. הכספים המועברים מהמתיישבים בעבור הפיתוח הסביבתי והפיזי נכנסים לקופת המועצה ומופנים לקרן ייעודית שמוקמת לכל יישוב ויישוב. כל קרן מנוהלת בשיטת משק כספים סגור, ואין מעבירים כספים מקרן של יישוב אחד לקרן של יישוב אחר.

מדיניות זו היא חדשנית גם משום שהמועצה נוטלת לעצמה את תפקיד ביצוע שיפור התשתיות ביישוב, תפקיד שלכאורה נתון בידי הוועד המקומי. במועצות האזוריות שלא כמו במגזר העירוני, קיימים שני דרגים לשלטון המקומי. הדרג הראשי הוא המועצה האזורית ודרג הביניים הוא הוועד המקומי שמוקנות לו סמכויות בתחומים שונים, הנוגעים לפיתוח ולניהול היישוב. חלוקת הסמכויות בין הוועד המקומי למועצה האזורית נקבעה בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) התשי"ה 1958-. סעיף 63 לצו עוסק בסמכויות המועצה וקובע: "המועצה מוסמכת...לטפל ולפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה, בכלל זה יהיו לה הסמכויות הבאות: ...להקים, לקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם לדעת המועצה לתועלת הציבור...לדאוג לפיתוח תחום המועצה ושיפורו ולקידום העניינים הכלכליים, החברתיים, התרבותיים והחינוכיים, של תושביו או של כל חלק מהם; ובלבד שהמועצה לא תטפל בענייני תרבות וחינוך הנוגעים ליישוב אחד... אלא אם הייתה דעתם של הוועדים המקומיים...נוחה מטיפול כזה".

סעיף 132 (א) לפקודה עוסק בסמכויות הוועד המקומי וקובע: "לוועד מקומי יהיו, בתחום הנהלתו, אותן הסמכויות שיש למועצה בתחום המועצה...בכל אותם התנאים וההגבלות שסמכויות המועצה... מוגבלות בהם, אולם הוועד לא יהיה רשאי להשתמש בסמכויות אלה אלא במידה שהמועצה אינה

משתמשת בהן וכל עוד שאין בכך משום סתירה להחלטות המועצה שהודיעו עליהן לוועד, ולחוקי העזר שלה...".

מלשון הפקודה אנו למדים שהמחוקק העניק גמישות לשילטון המוניציפלי במגזר הכפרי להחליט מי נושא בנטל האחריות בעניינים הנוגעים לטובת הציבור. משום כך ניכר שוני בין מועצה למועצה בנוגע לתחומי האחריות שהמועצה מעבירה לידי הוועדים המקומיים ביישובים שבתחומה.

בעבר, כשהחקלאות שימשה פרנסה מספקת לחקלאים, נהגו הוועדים המקומיים ביישובי עמק חפר לגבות מהחברים סכומים קבועים שאותם הפנו לשיפור הפיתוח ביישוב על-פי סדרי עדיפויות פנימיים שקבעה הנהלת ועד המושב. עם השנים חלה ירידה ביכולתם של התושבים להפריש כספים לשיפור פני היישוב וכיום כמעט שאין למצוא ועד מקומי שמשקיע בהתנדבות בשיפור התשתיות הקוויות במושב. תחת זאת פונים הוועדים המקומיים למועצה האזורית ומבקשים סיוע. הסכמי הפיתוח שהוזכרו לעיל, מאפשרים למועצה לגבות מהתושבים החדשים בהרחבות של כל יישוב את הסכומים הדרושים לשיפור התשתיות הפיזיות שבו (למעט מוסדות ציבור).

כשבוחנים את אמצעי המימון שעומדים לרשות מועצה אזורית, יש לזכור שהלחצים הפוליטיים שאתם מתמודדת המערכת הציבורית בהתיישבות העובדת קשים מאוד לעומת אלה שמופעלים על המגזר העירוני. בעבר לא היה מקובל בעמק חפר להפעיל חוקי עזר, להפקיע קרקעות לצורכי ציבור או לגבות היטל השבחה. במועצה האזורית הביטוי "אנחנו שנינו מאותו הכפר" מתאר מציאות המקשה על קברניטיה להפעיל אמצעים שמקנה לה החוק. בשנים האחרונות חלו בעמק חפר שינויים מרחיקי לכת. כך למשל, התושבים התקשו תחילה לקבל בהבנה את הצורך לשלם היטלי פיתוח או את הצורך להקצות קרקעות לצורכי ציבור. היום כבר אפשר להבחין בניצנים של שינוי בהבנת התושבים את הצורך בתיכנון אזורי, בפיתוח הסביבה ובאיזון בין כל בעלי העניין הפועלים במרחב.

כדי ללמוד על המאפיינים הייחודיים של מועצה אזורית עמק חפר, ראינו מלבד את ראש הרשות גם את מהנדסת הוועדה המקומית, את גזבר המועצה, את הרכז המוניציפלי האחראי על הקמת היישוב הקהילתי ואת היועץ המשפטי של הרשות שהבהיר לנו סוגיות משפטיות שהתעוררו בשעת מחקרנו. המראויינים נשאלו בנוגע להקמת היישוב הקהילתי ולתהליכי הרחבת המושבים. נוסף על הראיונות, עיינו בתוכנית המפורטת של היישוב הקהילתי בת חפר ובפרוגרמה שנלווית לתוכנית זו, בתוכנית מפורטת מייצגת של הרחבת מושב, בדוחות כספיים ובמסמכים שונים הרלוונטיים לענייננו וביניהם: טיוטת הסכם שנחתם בין המועצה האזורית ובין כפר יונה בנושא השתתפות כפר יונה בהוצאות הקמת מערכת סילוק שפכים, הסכמים שנחתמו בין המועצה ובין קבלנים שזכו במכרזי משרד השיכון לפתח מתחמי בנייה ביישוב הקהילתי בת חפר, דוח ראשוני של תוכנית האב למגורים ולצורכי ציבור שיזמה המועצה ובה פירוט של פרישת מתקני הציבור והיקפם הנדרש, לפי תחזית גידול האוכלוסייה במועצה. המידע שנאסף מכל אחד מהמקורות סייע לנו להבין טוב יותר את מדיניות הפיתוח במועצה ואת דרכי יישומה הלכה למעשה.

רקע תכנוני

יישוב קהילתי בת חפר

משרד הבינוי והשיכון, המינהל לבנייה כפרית, יזם את התוכנית המפורטת עח/במ/ 151 ליישוב הקהילתי יד חנה (מאוחר יותר שונה שם היישוב לבת חפר). היישוב שוכן בשוליים המזרחיים של עמק חפר על קו התפר. שטחו של היישוב כ-900 דונם והוא הוקם על קרקעות בניהול מינהל מקרקעי ישראל. קהל היעד ליישוב הוא הטרונגי: תושבים ותיקים מאזור השרון, עולים חדשים וזוגות צעירים. בפרוגרמה ליישוב צוין שהכוונה היא להקים יישוב קהילתי-פרברי בצפיפות נמוכה (מתוך הפרוגרמה ליד חנה שהכינה חברת תכנון למשרד השיכון, יולי 1990). הפרוגרמה קובעת את סוג צורכי הציבור הדרושים ליישוב ואת היקפם, לפי קיבולת האוכלוסייה המרבית הצפויה ליישוב, והיא מפרטת את מכסות הקרקע הדרושות לשם כך. מאחר שמיקומו הגאוגרפי של היישוב מגביל את

הרחבתו, צפוי שאוכלוסייתו לא תגדל הרבה מעל 1,300 המשפחות המתוכננות לו כיום ולכן קרוב לוודאי שהפרוגרמה שהוכנה נותנת מענה לכל צורכי הציבור העתידיים. את הפרוגרמה אישרה מליאת המועצה האזורית לאחר שהוכנסו בה שינויים קלים לפי בקשת הוועדה המקומית.

הספקת צורכי הציבור בבת חפר

מסלול הפיתוח של היישוב בת חפר הוא דוגמה ליוזמת פיתוח של גוף ממלכתי, קרי: משרד השיכון. בפרק 3 סקרנו את המהלכים האופייניים למסלול פיתוח זה. בבת חפר קיבל משרד השיכון הרשאה לתיכנון ממנהל מקרקעי ישראל והוא שהוציא את המכרזים לביצוע עבודות הקמת התשתיות הקוויות במתחם. החברה הזוכה הייתה חברת "ערים". עלויות הפיתוח נקבעו לפי תעריפון משרד השיכון לעבודות פיתוח.

שלא כבהסכם הגג שנחתם עם המינהל לפיתוח חולות ראשון לציון, עלות הפיתוח במכרזי משרד השיכון בבת חפר לא כללה עלויות של תשתיות-על ומתקני ציבור שהמדינה לא מממנת - כלומר מגרשי ספורט, מועדון נוער, בתי כנסת וכיוצא באלה.

משרד השיכון תיקצב מבני ציבור אחדים לפי המלצות דוח ברודט. בשנת 1995 קיבלה המועצה ממקור זה מימון חלקי להקמת מקווה (50% מהעלות המשוערת), מימון להקמת תחנה לבריאות המשפחה ומימון להקמת גן טרום חובה. בפרוגרמה שהוכנה ליישוב, מפורטת רשימה ארוכה של מבני ציבור שעוד יידרשו וביניהם מעונות יום, גני ילדים, בתי ספר, מוסדות דת ומתקנים לפעולות תרבות, נוער וספורט, בלי שנקבע מקור כספי למימוןם. משרדי הממשלה לא מספקים פתרון מימוני למתקנים אלה, ולכן ביקשה המועצה להבטיח לעצמה כספים שיאפשרו לה עצמאות במימון הקמתם. לשם כך, עם סיום הכנת הפרוגרמה לצורכי ציבור בבת חפר, ביצעה המועצה אומדן עלויות של הקמת מתקני הציבור המפורטים בפרוגרמה, והתנתה את הוצאת היתרי הבנייה לחברת "ערים" בהתחייבות משרד השיכון להוסיף במכרזים שהוא מוציא, סעיף המחייב כל קבלן שיבנה ביישוב, לשלם סכום כסף כנגד כל יחידת דיור שהוא מקים. גובה התשלום נקבע בסופו של דבר במשא ומתן עם משרד השיכון ולא על-פי אומדן העלויות המשוערות של הקמת צורכי הציבור הדרושים שהכינה המועצה.

בשעת המשא ומתן בין המועצה למשרד השיכון בדבר גובה התשלום, הדגישה המועצה את סמכותה לגבות היטלים ואגרות פיתוח בבנייה חדשה וסירבה לוותר עליהם, אם לא יועבר לה הסכום המבוקש בעבור מבני ציבור ותשתיות-על. מבחינת משרד השיכון, כל עוד אין המועצה מוותרת על גביית היטלי הפיתוח, לא יכולה חברת "ערים" לגבות את סכומי הפיתוח מהתושבים מחשש לכפל מימון. לבסוף הושגה הסכמה שבעבור כל יחידת דיור ישלמו הקבלנים 7,000 ש"ח (במחירי 1993), והמועצה התחייבה לא לגבות מהתושבים היטלי פיתוח, מלבד היטלים בעבור עבודות פיתוח שחברת "ערים" לא ביצעה. בעצם, התשלום שביקשה המועצה להטיל על הבונים דומה במהותו להיטל מבני ציבור שיזמה עיריית חולון. הדרישה לתשלום בעבור מבני הציבור מופיעה בכל חוברות המכרז שהפיץ משרד השיכון ולצדה מופיע פירוט של מבני הציבור שמתחייבת המועצה לספק כנגד אותם תשלומים. קבלן שזכה במכרז וקיבל זכות לבנות יחידות מגורים במסגרת פרויקט הבנייה חתם על הסכם עם המועצה שבו הוא מתחייב לשלם למועצה את התשלום המבוקש למבני ציבור בגין כל אחת מיחידות המגורים שהוא זכאי לבנות, לפי המכרז. עד היום נצברו בקרן הפיתוח של בת חפר סכומים לא מבוטלים (התבקשו לא לנקוב בהם) ומקצתם נוצלו לשיפור סטנדרט הבנייה של בית הספר שהוקם ביישוב, מעל לתקנים שקובע משרד החינוך. יתר מבני הציבור שהתחייבה המועצה להקים בכספי הקרן, ממתנינים עד לסיום עבודות הפיתוח והבנייה במתחם וייבנו לפי סדר העדיפויות שקבעה המועצה והמוסכם גם על דעת משרד השיכון.

עוד דרך מקורית למימון צורכי ציבור שנוקטת המועצה האזורית בבת חפר היא ניצול השינוי שלפיו שירותים שנשארו בעבר אופי ציבורי מובהק, הם כיום לשירותים חצי-מסחריים. לדוגמה, קופות החולים. בבת חפר הושג הסכם עם שתיים מקופות החולים שהמועצה תקים את המבנה של המרפאות בסיוע הלוואות בנקאיות, ובתמורה התחייבו קופות החולים לשכור את המבנים במחירי שוק לטווח ארוך. הסכם דומה נחתם גם עם רשות הדואר.

המשפחות הראשונות היו אמורות לאכלס את היישוב באוגוסט 1996, אבל במועד זה טרם הסתיימו עבודות הבנייה, והייתה עוד עבודה רבה בשטח. משפחות ספורות אכלסו בכל זאת את היישוב מאחר שלא הייתה להם קורת גג אחרת. אחת הבעיות החמורות בבת חפר שעליה מעיד ראש המועצה, אינה מקורות מימון דווקא, אלא החריגה מלוח הזמנים של הפיתוח והבנייה במתחמים השונים. לדבריו, משרד השיכון קבע לוח זמנים לא ראלי לאכלוס היישוב שהתבסס על שנה וחצי מיום שהקבלן הראשון התחיל לבנות. מאחר שמתחמי הבנייה שווקו לאחד-עשר קבלנים שונים, בזה אחר זה, נוצר פער בין זמן תחילת העבודה של הקבלן הראשון ובין זמן תחילת העבודה של הקבלן האחרון, פער שהשפיע גם על עבודות הפיתוח שמבצעת חברת "ערים", בשל הנזק לתשתית הפיזית שכבר הוקמה שנגרם בשל עבודות הקבלנים שהגיעו אחרונים לשטח. התוצאה היא שתושבים שמועד אכלוסם קרב, ייאלצו לחיות באתר בנייה עוד כמה חודשים לפחות, ואי הנוחות שבכך מובנת מאליה. כמו כן המועצה עדיין נמנעת מביצוע עבודות פיתוח סביבתי שהתחייבה להן מכיוון שאין טעם להתחיל להשקיע בגינון ובפיתוח סביבתי לפני שהסתיימו כל עבודות הבנייה. המסקנה היא שבעיות הפיתוח בבת חפר אינן דווקא בעיות כספיות. ביוזמת הפיתוח הציבורית מובטחים, בעצם, כל המשאבים הדרושים לפיתוח התשתיות הקוויות. הבעיות העיקריות הן בעיות ניהוליות ארגוניות שתוצאתן היא ניצול לא יעיל של המשאבים וחריגה מלוח הזמנים לפיתוח. תוצאה עקיפה היא, למשל, טענות רוכשי הדירות בבת חפר כלפי המועצה אף שמרגע שהוצאו היתרי בנייה, יכולת המועצה להשפיע על תהליכי הביצוע היא אפסית.

ביצוע הפיתוח בהרחבות המושבים ומימון

המושבים שניצלו את הזכות להרחבה, הכפילו את מספר המגרשים במושב על-ידי בנייה מרוכזת של שכונה חדשה. בכל מושב מדובר בתוספת בסדר גודל של 100 יחידות דיור חדשות. עד עתה אין מושב ממושבי המועצה שמימש את הזכות לבנות במושב עוד 15% ממספר הנחלות המקורי, כפי שמתירה החלטה 737 של מועצת מקרקעי ישראל.

שני מסלולים אפשריים יש לביצוע ההרחבה. האחד, המושב עצמאי בביצוע, מקבל אישורי בנייה מהוועדה המקומית, גובה את הכספים מהתושבים ומבצע את הפיתוח לפי התוכניות המאושרות. השני שהוא המסלול הנפוץ יותר, משתמש בשיטה ההסכמית שעל-פיה התושבים החדשים חותמים על הסכם עם המועצה ומעבירים לה כספים שנצברים בקרן מיוחדת שייעודה פיתוח המושב. כספים אלה מנוצלים לשיקום ולשיפוץ התשתיות ביישוב הוותיק וכן לפיתוח סביבתי. כספי הפיתוח לא נועדו לממן הקמת מערכות ביוב מרכזיות וחיבור כל בית אב אליהן. נושא זה מטופל במסגרת חוק עזר לביוב שנפרט בסעיף הבא.

הקמת מוסדות ציבור שהם חלק בלתי נפרד מהקמת השכונות החדשות, מטופל בעמק חפר במסגרת תוכנית אב למגורים ולמוסדות ציבור. לא די בגודל האוכלוסייה במושב הבודד כדי להצדיק ספי כניסה לשירותי ציבור מגוונים. מאחר שהשאיפה היא להגדיל את רמת הרווחה לתושב, בין היתר באמצעות אספקת שירותי ציבור מגוונים, החלו בשלהי 1996 להכין תוכנית אב שמגדירה את צרכי הציבור הנחוצים וקובעת את מיקומם כדי שישרתו אשכולות של יישובים. בדרך זו יהיה אפשר להגדיל את קהל המשתמשים במתקנים ולנצל את השיתוף הבין-מושבי כדי להשיג סף כניסה לשירותים הרצויים. זוהי הפעם הראשונה, למיטב ידיעתנו, שמועצה אזורית מגדירה לעצמה את מכסות הקרקע שיידרשו כדי לספק את צרכי הציבור הרצויים. מימוש התוכנית יחייב את המועצה להשיג קרקעות לצורכי ציבור. מאחר שמסיבות פוליטיות והיסטוריות נמנעו, כאמור, בעמק חפר מלהפקיע קרקעות לצורכי ציבור, כיום, מצוקת הקרקעות הציבוריות במועצה גדולה. לכן מטרתה של תוכנית האב היא, בין השאר, לקבוע הסדרים שלפיהם יקצה כל אחד מהיישובים קרקע למטרות ציבוריות. משתגובש התוכנית, יהיה אפשר לבצע אומדן עלויות להקמת המתקנים הרצויים.

היטלי פיתוח במועצה אזורית עמק חפר

עד תחילת שנות ה-90, המועצה האזורית עמק חפר כמעט שלא פעלה למען הקמתן ותחזוקתן של תשתיות קוויות. תחום זה היה, כאמור, בסמכותם של הוועדים המקומיים ותפקיד המועצה היה של מפקחת-על בלבד. גלי העלייה של ראשית שנות ה-90 הניבו האצה בבנייה, ובעקבות זאת השתנתה התפיסה בעמק חפר והמועצה ביקשה להשפיע על מהלכי התיכנון במרחב ועל מימושם. לצורך זה נדרשו כלים מימוניים שיסייעו להוציא את התיכנון מהכוח אל הפועל. אמנם היו חוקים בנושא ביוב, סלילה ותיעול משנת 1981, אבל תעריפיהם לא היו מעודכנים למשימות הפיתוח החדשות שנטלה על עצמה המועצה. הצורך לעדכן את החוקים הקיימים נבע הן מעלייה ברמת התקן לפיתוח שביקשה המועצה להגדיר, והן מכיוון שנוצרו צורכי פיתוח חדשים שהזמן גרמם. כל התשתיות הקוויות הן היום תת קרקעיות, תאורת הרחובות מודרנית ויקרה יותר, ההשקעה בריהוט רחוב עלתה, המועצה הקימה מכון חדש לטיהור ביוב. כלומר היה נחוץ לרענן את החוקים הישנים ולהתאים אותם למתקני התשתית החדשים הנחוצים ולרמות תקן גבוהות יותר של מערכות התשתית הקיימות. לכאורה, יכלה המועצה להפעיל את חוקי העזר שלה בהרחבות המושבים, אבל היא העדיפה את השיטה של הסכמי הפיתוח מאחר שההסכמים מאפשרים לרשות לגייס כספים או שווה ערך לסכום הדרוש לפיתוח, יותר מכפי שאפשר להשיג באמצעות חוקי עזר. כלומר גם כשלמועצה חוקי עזר מעודכנים שאישר משרד הפנים, היא מעדיפה להפעילם בעיקר באזורי התעשייה ולא במתחמים של בניית פרויקטים למגורים.

היטל השבחה

סך ההכנסות של הוועדה המקומית עמק חפר מהיטל השבחה מקורו בתשלומים שמשלם מינהל מקרקעי ישראל בגין עסקות שהוא עורך במקרקעין בתחום השיפוט של עמק חפר. היקף ההכנסות הללו הוא כ-20% ממקורות ההכנסה העצמיים של המועצה. כל הכספים נכנסים לקרן שיעודה פיתוח וממנה מוקצים משאבים לצורכי פיתוח ברחבי המועצה לפי החלטת מליאת המועצה.

בשל המבנה השלטוני הדו-רבדי, הייחודי למועצות האזוריות, נוהגת המועצה, באישור המליאה, להעביר כמחצית מכספי השבחה הנגבים בכל יישוב, לוועדים המקומיים ביישובים, והם משתמשים בהם לפעולות השונות שבתחום סמכותם.

העובדה שהיקף ההכנסות מהיטל השבחה מקורן רק בתשלומים שמעביר המינהל, מתמיהה במקצת ומעוררת את השאלה בדבר חובת התשלום המוטלת על חוכרים לדורות? סעיף 12 א' לתוספת השלישית של חוק התיכנון והבנייה קובע: "במרחב תיכנון מקומי שבו מועצות אזוריות, והאגודות השיתופיות להתיישבות שבתחומן... נושאים בהוצאות שלהן מיועד היטל כאמור בסעיף 13, רשאית הוועדה המקומית להחליט בדבר ההיטל ושיעורו...". ברבות מהמועצות האזוריות בארץ, ובכלל זה גם בעמק חפר, היו שפירשו את לשון החוק כאילו לוועדה המקומית יש שיקול דעת בדבר שיעור היטל השבחה. פרשנות זו פתחה פתח ללחצים פוליטיים חריפים שהופעלו גם על ראש המועצה האזורית עמק חפר, לוותר או להפחית את הדרישה לתשלום היטל השבחה מחוכרים לדורות.

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, מני מזוז, נדרש לענות בסוגיית סמכותה של מועצה אזורית להעניק הנחות או פטורים מתשלום היטל. חוות דעתו פורסמה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/95 והיא קובעת שאין לוועדה המקומית כל שיקול דעת, לא אם לגבות היטל השבחה ולא מה יהיה שיעורו, שכן העילות לפטור מתשלום היטל מפורטות בסעיף 19 לתוספת השלישית לחוק התיכנון והבנייה והסמכות להרחיב את יריעת הפטורים וההנחות מסורה בלעדית בידי המחוקק.

הפרשנות הנכונה לדעתו לסעיף 12 א' היא שהמחוקק העניק לוועדה המקומית מנגנון התחשבנות עם הוועדים המקומיים לפי חלוקת האחריות שביניהם לעניין מימון הוצאות התיכנון, הישירות והעקיפות, המנויות בסעיף 13 לתוספת בחוק: "סכומים שניגבו כהיטל מיועדים... לכיסוי ההוצאות של הוועדה המקומית... ולהכנת תוכניות במרחב התיכנון... ולביצוען...".

חרף חוות הדעת האמורה, בהרחבות המושבים מדיניות המועצה האזורית עמק חפר היא לא לגבות היטל השבחה כל עוד ההרחבה מבוצעת במסגרת גל ההרחבה הנוכחי, דהיינו שנוספת יחידת דיור לכל

יחידה קיימת. המניע שמאחורי מדיניות זו יונק מהמטרה המקורית שבבסיס הרחבות המושבים להחזיר את הבנים "הלא ממושיכים" למושבים. במועצה סבורים שלאחר שכל בעל נחלה ינצל את זכותו להבטיח לאחד הבנים עוד יחידת דיור בנחלה שלו, יבקש המושב לממש גם את האופציה של תוספת יחידות דיור בשיעור של 15% ממספר הנחלות המקוריות, כפי שמתירה החלטה 737 של ממי". ואז מתכוונת המועצה לגבות את היטל ההשבחה המרבי שמותר לה לגבות כחוק, מכיוון ששלב ב' של ההרחבות אמור להיות עניין כלכלי גרידא, ולכן מן הצדק שהציבור הרחב ייהנה מכך.

עוד סוגיה בעניין היטל ההשבחה נוגעת לחבותם של חקלאים שהם "בני רשות" בקרקע. רוב החוזים ההיסטוריים בנושא הקרקע בעמק חפר נחתמו בין מינהל מקרקעי ישראל ובין הסוכנות היהודית, והסוכנות היא שהחכירה את הקרקע בחכירת משנה תלת שנתית מתחדשת לחקלאים במושב. אותם חקלאים קיבלו מעמד של בר רשות שמאפשר להם לעבד את הקרקע ולהקים עליה את ביתם.

בעמק חפר מתנער המינהל מחובתו לשלם את היטל ההשבחה כשמדובר בחקלאי שהוא בר-רשות, ואילו החקלאים מצטטים את הלכת "קניית" שהוזכרה בפרק 4, וטוענים שמאחר שהם אינם חוכרים לדורות, הם פטורים מתשלום. המינהל אף קיזז סכומים שהעביר בזמנו כהיטל השבחה בגין עסקות המקרקעין שערך בבת חפר עם סכומים שהעביר בתחילה בתור היטל השבחה בעבור הרחבות המושבים. הקיזוז נעשה לאחר שהמינהל הוסיף סעיף בחוזה ההתקשרות שלו עם מקבלי הזכויות בקרקע שמטיל עליהם את חובת תשלום היטל ההשבחה. כשרותו של סעיף זה, כאמור מדברינו בפרק 4, טרם עמדה בביקורת שיפוטית.

הקצאת תקציבים למוסדות ציבור לפי המלצות דוח ברודט

צינו קודם לכן שבבת חפר הוקצו בשנת התקציב 1995 תקציבים להקמת מבני ציבור אחדים. אלא שמפתח ההקצאה לפי הדוח מתבסס על מספר מינימלי של התחלות בנייה שלמטה ממנו אין הרשות המקומית זכאית למימון. בעמק חפר נבנות כיום כ-2,000 יחידות דיור לרבות הבנייה בבת חפר. אין ספק שהאוכלוסייה החדשה במועצה תעמיס מאד על המערכות המוניציפליות של עמק חפר ותחייב הגדלה ניכרת של היקף השירותים המסופקים לציבור, ועם זאת תאפשר להגדיל את מגוון השירותים הציבוריים. אף-על-פי שהיקף הבנייה בהרחבות פירושו כמעט הכפלה של מרבית המושבים, עדיין היקף זה אינו עומד בקריטריונים של דוח ברודט, ואולי יש בעובדה זו כדי ללמד על נקודות החולשה של המלצות הדוח. משרד השיכון מנסה למצוא פתרונות לבעיה זו ומנסה להגמיש את הקריטריונים להקצאת תקציבים, אבל גם גמישות זו אינה נותנת מענה לרשויות כמו עמק חפר שמבחינתה היקפי הפיתוח בה גדולים, אך עדיין אינם גדולים דיים לזכות בתגבור תקציבי של ממש.

סיכום

עמק חפר היא דוגמה למועצה אזורית בצמיחה. קברניטיה דוגלים בהגדלת האוכלוסייה ותרים תדיר אחר הזדמנויות שיגדילו את עצמאותה הפיננסית של המועצה. עם זאת הממצאים מעידים על בעיות אובייקטיביות של המועצה האזורית. לדעת ראש המועצה, מקור הבעיות הוא במדיניות הלאומית של הממשלה שאינה מתאימה לצרכים הייחודיים של המגזר הכפרי. המועצה מתגברת על המחסור בתקציבים באמצעות הסכמי פיתוח והלוואות מהבנקים. מכאן שלא די בכלי הגבייה הפורמליים שבידה כדי לתת מענה לרמת הפיתוח שהיא מבקשת לספק לתושביה. עם זאת, יש לזכור שהמועצה, מתוך בחירה, אינה נוהגת למצות עד תום את האמצעים הפורמליים שבידה. אילו נהגה כן, האם היו בידה די משאבים למימון רמת הפיתוח שהיא חפצה בה? שאלה זו נשארת, לעת עתה, בלא מענה.

פרק 12: מגוון הכלים שמפעילות הרשויות המקומיות לצורכי הציבור

בשעת מחקר השדה נחשפו לפנינו אסטרטגיות מימון שונות שמטרתן להבטיח שהרשויות המקומיות יספקו את צורכי הציבור. באמצעות ממצאי חקרי האירוע נגענו במידה זו או אחרת בסוגיות העיקריות המשפיעות על נוהגן של הרשויות בשעה שהן משתמשות בכלי המימון הפורמליים שבידן ובאמצעים משלימים לאלה.

להלן נציג סיכום של כל כלי המימון הפורמליים והלא-פורמליים שהתגלו במהלך מחקר השדה, לעת עתה בלי לשייכם לרשות המפעילה אותם. נוסף על כך, אנו מציינות עוד כלי מימון שאנו יודעות על קיומם מתוך הספרות או מרשויות מקומיות אחרות, אבל עקבותיהם לא התגלו ברשויות שנבדקו במחקר זה.

כלים שיש להם עיגון בחוקים קיימים

1. חוקי עזר מסורתיים לתשתיות: ביוב, סלילת כבישים ומדרכות, מים, תיעול וניקוז.
2. ביצוע בעין במקום תשלום אגרות והיטלי פיתוח. חתימה על הסכם פיתוח עם יזם שיקים על חשבונו את התשתית הפיזית במקום הרשות המקומית, ותמורתה תקווז כנגד אגרות והיטלי פיתוח שהיה עליו לשלם לפי חוקי עזר מקומיים.
3. חוקי עזר חדשים⁵⁹: חוק עזר להקמת מבני ציבור, חוק עזר לגנים ציבוריים.
4. גביית היטל השבחה.
5. השגת קרקע לצורכי ציבור, עד 40%.

כלים שאין להם עיגון בחוקים קיימים

הסדרים שעשויים לחול על כל יזם ו/או בעל קרקע

6. השגת קרקע לצורכי ציבור מעל ל-40%, ללא תמורה.
7. תקציבים שמעבירים משרדי הממשלה הייעודיים (תקצוב לפי דוח ברודט ולפי תחומים שבהם מסייעים משרדי הממשלה לרשויות באמצעות מענקים).
8. הסכם פיתוח בין הרשות ליזם שלפיו היזם מתחייב לבצע משימות, שאין החוק מחייבו לבצען. אפשר שהמטלות יסתכמו בביצוע תשתיות פיזיות בסטנדרט גבוה יותר משממנים שיעורי ההיטלים, ואפשר שבהסכם ייקבעו הוראות בדבר עוד הטבות שמעניק היזם. לעתים אותן הטבות מתקזזות כנגד היטל השבחה שבעל הקרקע חייב בו ולעתים לא, תלוי בתנאי ההסכם.
9. מבני ציבור שמקימה הרשות המקומית בעבור גופים מסחריים למחצה (דוגמת קופות חולים, רשות הדואר וכיוצא באלה) תמורת חתימה מראש על חוזה שכירות לטווח רחוק, לפי מחירי שוק, שיבטיח תזרים של מזומנים לרשות משהסתיימה הקמת המבנה.
10. הסכמים בין רשות שבתחומה פועלים שירותי ציבור המשרתים יותר מרשות אחת, ובין הרשויות השכנות הצורכות את אותו שירות. ההסכם נועד להבטיח את השתתפותן של

⁵⁹ בשעה שנערך המחקר, טרם התקבלה פסיקת בג"צ הפוסלת את חוק העזר למבני ציבור שחוקקה עיריית חולון. ממצאינו מתייחסים לתקופה שבה סמכה העירייה על תקבולים האמורים להתקבל לקופתה ממקור זה.

הרשויות השכנות בהוצאות שמקורן בעומס המשתמשים שהן מטילות על המערכות הקיימות, עומס שמצריך לעתים להרחיב את התשתית או להקים מערכות חדשות.

11. תשלום של היזמים או של רוכשי הדירות בעבור מימון צורכי ציבור שהמדינה אינה משתתפת בהקמתם (מעין "אגרת-על").

12. הסכמים שלפיהם הרשות המקומית מוותרת על זכותה להפקיע קרקע מבעליה לצורכי ציבור ובתמורה מקבלת מהבעלים שווה ערך כספי או ביצוע משימות בעין שיש עליהן הסכמה בין הרשות ובין הבעלים.

הערה: במהלך המחקר התברר שהסדר זה מקובל לפחות באחת מהרשויות שבדקנו אבל התבקשו שלא להרחיב עליו את הדיבור. אנו מכבדות את הבקשה, ועל כן לא ציינו זאת בשום חקר האירוע. עם זאת, ממצאינו לא יהיו שלמים אם לא נציין שידוע לנו שכלי יצירתי זה מוכר ורשויות מקומיות שלא השתתפו במחקר, משתמשות בו מפעם לפעם. אנו משערות שהסיבה למעטה החשאיות העוטף את ההסדר החלופי להפקעות, היא החשש שלרשויות המקומיות אין סמכות להטיל מעין "כופר" שכזה במקום להפקיע קרקע בעין. אלתרמן (1985) במאמרה על הפקעות ללא תמורה מציינת במסקנותיה שיש מקום לבחון את האפשרות להעניק סמכות מעין זו לרשויות המקומיות, כדי לתרום לצמצום מקצת ההשפעות השליליות שיש להסדר ההפקעה על בזבוז שטחים, מיקום צורכי ציבור במקומות בלתי מתאימים ועוד. עד עתה לא יושמה המלצתה זו ובתי המשפט טרם נדרשו לפסוק בדבר חוקיותם של הסכמים שבהם מוותרת הרשות המקומית על הפקעה בתמורה לשווה ערך כספי לקרקע שהייתה אמורה להיות מופקעת.

הסדרים ספציפיים למגזר הציבורי

13. הסכמי פיתוח בין הרשות המקומית ובין ממ"י או בין הרשות המקומית ובין משרד השיכון, הסכמים שמטרתם ביצוע הפיתוח הפיזי באמצעות חברות מנהלות. הסכם מסוג זה מסדיר את רמת תקן הפיתוח שקבעה הרשות המקומית ואת עיתוי ביצוע העבודות ומועד סיומן. את מימון עבודות הפיתוח גובות החברות המנהלות מרוכשי הדירות שעמם הן חותמות חוזה נפרד, ובו מוסדר גובה הסכומים שעל רוכשי הדירות לשלם לחברה המפתחת.

14. הסכם גג בין הרשות המקומית ובין מינהל מקרקעי ישראל שלפיו המינהל מתחייב לבצע ו/או לממן את מרבית צורכי הציבור שיידרשו בעקבות הפיתוח החדש. **הערה:** הסכם מסוג זה אי אפשר לחתום עם בעלים פרטיים מאחר שהכדאיות הכלכלית-שיווקית של הסכם גג (מבחינת בעלי הקרקע) נוצרת רק בעת פיתוח של מתחמי קרקע גדולים במיוחד שאינם, בדרך כלל, עומדים לרשות ידיים פרטיות בישראל.

כלי המימון ה"יצירתיים" שלא התגלו בחקרי האירוע שבדקנו, אך ככל הנראה קיימים בפרקטיקה

בספרות המקצועית מופיעים עוד כלים יצירתיים הנהוגים בחוץ-לארץ ומטרתם להעביר את נטל המימון של צורכי הציבור אל כתפי היזמים. כמו כן ידוע לנו על עוד רשויות מקומיות בישראל שמפעילות הסדרים "יצירתיים", מתוך הכורח של קשיי המימון ואספקת שירותי ציבור, אך בלי סמכות חוקית מפורשת. להסדרים שיפורטו להלן, לא מצאנו סימנים ברשויות שבדקנו, אם משום שהם אינם נהוגים בהן, ואם משום שהם הוצנעו גם מאתנו.

15. הסכמים בין הרשות המקומית ליזמים לגביית "100% היטל השבחה". בסוגיה זו עסקה עבודתן של צוברי ואלתרמן (1996) שבדקו את נוהגה של עיריית תל-אביב לחתום על הסכמים שבהם נקבעו מטלות ששיעורן שואף ל-100% מערך השבחה שחלה בנכס.

16. קיזוז היטל השבחה בתמורה לצורכי ציבור בעין שערכם שווה ערך להשבחה.
17. הצבת אלמנט פיסולי לא בתחום הקו הכחול דווקא שבו מבוצע הפיתוח, או תשלום בשיעור של 1% מערך הפרויקט שייעודו הצבת יצירות אומנות ברחובות. הסדר זה היה מקובל בתל-אביב ובאשדוד, אך כפי שהזכרנו, בעקבות פסק דין שהתקבל במאי 1997 בבית המשפט המחוזי בתל-אביב, נאסר על הרשויות להתנות הוצאת היתר בנייה בתשלום בעבור אלמנט אומנותי (ראו פרק 6)
18. עריכת הסכמים שלפיהם היזם, ולא הרשות המקומית, הוא שאחראי להפעלה השוטפת של שירותי ציבור. הסדר זה, למיטב ידיעתנו, אינו מקובל בארץ, אלא בארצות-הברית בלבד.

מידת השימוש בכלי המימון

כדי ללמוד על האמצעים העיקריים (כספיים ופיזיים כאחד) שהרשויות המקומיות נשענות עליהם ועל אמצעי המימון שמשחקים תפקיד מרכזי פחות בסל הכלים של הרשויות, קבענו סולם לדירוג הדומיננטיות של כל אחד מהכלים.

בעבור האמצעים הפורמליים המעוגנים בחוק, הדירוג הוא כדלהלן:

0 : אין משתמשים בכלי.

+ : הכלי אינו מנוצל עד תום כפי שמתיר החוק, או השימוש בו מתון.

++ : ניצול מרבי של כלי המימון, אבל הוא אינו כלי המימון העיקרי.

+++ : כלי מימון עיקרי: הוא הדומיננטי בסל אמצעי המימון של הרשות המקומית.

בעבור אמצעי המימון שאינם מוסדרים פורמלית, הדירוג הוא כדלהלן:

0 : אין משתמשים בכלי.

+ : שימוש מתון. כלי זה אינו כלי המימון הדומיננטי.

++ : שימוש בינוני. כלי חשוב, אך לא דומיננטי.

+++ : כלי מימון עיקרי: הוא הדומיננטי בסל אמצעי המימון של הרשות המקומית.

בדירוג המצוין לעיל בעבור כלים בלתי-פורמליים, לא הוספנו את רמת הניצול המרבי של כלי המימון כפי שהופיעה בדירוג הכלים הפורמליים. זאת מאחר שבשום מקום, ובכלל זה בחוק, לא מצוינים גבולות להפעלת האמצעים הבלתי-פורמליים, גבולות שלפיהם אפשר להשוות ולקבוע ניצול מרבי. מחקרנו גם לא התכוון לבחון את שיעור הנטלים הבלתי-פורמליים החלים על היזמים, אלא את עצם קיומם או את היעדרם.

הדירוג לפי הרמות שתוארו לעיל, הוערך על ידנו לאור ניתוח ממצאי הראיונות, מלבד בנושא זיהוי כלי המימון העיקרי. שאלה בעניין זה הפננו לכל אחד מגזברי הרשויות וביקשנו מהם להעריך מהו כלי המימון הדומיננטי בסל אמצעי המימון שמפעילה הרשות שלהם.

“פרופיל מימוני” של הרשויות הנבחרות

בטבלה מספר 5 מופיעים כלי המימון שהופעלו בכל חקר אירוע לצד ציון הדומיננטיות של כל אחד מהכלים ב”סל האמצעים הפיזיים והכספיים” שמפעילה כל רשות מקומית.

טבלה 5: סיכום פרופילי המימון

עמק חפר		רעננה	חולון	רש"צ	הכלי
הרחבת מושבים	בת חפר				
++	+++	++	++	0	העברת תקציבים ממשרדי הממשלה

אמצעים פורמליים

+	0	+++	+++	0	הפעלת חוקי עזר מסורתיים לתשתיות
0	0	0	0	0	בנייה בעין במקום תשלום היטלי פיתוח
0	0	0	⁶⁰ +	0	חקיקת חוקי עזר חדשים
0	++	+++	+	++	גביית היטל השבחה
+	++	+++	++	++	השגת קרקע לצורכי ציבור

אמצעים בלתי-פורמליים

++	+++	0	0	+++	הסכמי פיתוח עם חברות מנהלות של ממ"י או של משרד השיכון
0	0	0	0	+++	הסכם גג עם מינהל מקרקעי ישראל
עמק חפר		רעננה	חולון	רש"צ	הכלי
הרחבת מושבים	בת חפר				
+++	0	++	0	0	הסכם פיתוח לביצוע תשתיות פיזיות
0	0	+++	0	0	הסכם פיתוח בין הרשות לזים לביצוע מספר מצומצם של מטלות
0	++	0	0	0	הקמת מבני ציבור תמורת חתימה על הסכם שכירות לטווח ארוך במחירי שוק
+	+	0	0	0	חוזים עם רשויות שכנות שמבטיחים את השתתפותן במימון מתקנים אזוריים
0	+++	0	⁶¹ +++	0	קבלת סכום כסף בעבור כל יחידת דיור בתור תשלום למימון תשתיות-על

⁶⁰ דירוג זה נמוך מאחר שבשעה ש/נערכה הבדיקה, לעירייה טרם ניתן היתר להפעיל את הכלי. מכיוון שבינתיים התבשרנו שחוק העזר זה אינו כדין, וטרם חוקק חוק חדש שעבר את מבחן משרד הפנים, הרי שלעת עתה אין לראות בחוק עזר זה, כלי מעשי.

ראשון לציון, כך עולה מהטבלה, אינה נעזרת בתקציבים המועברים ממשרדי הממשלה ובכך היא יוצאת דופן, לעומת יתר הרשויות שנבדקו במחקר. העירייה מנצלת את הכלים הפורמליים המעוגנים בחוק התיכנון והבנייה, ואינה מנצלת כלל את הכלים הפורמליים שמעוגנים בחקיקת משנה.

העירייה הייתה יכולה לנקוט אסטרטגיה זו מאחר שהסכם הגג שחתמה עם המינהל אפשר לה לגייס את כל המשאבים הכספיים באמצעות גבייתם מהיזמים. בעצם, הסכם הגג טומן בחובו את מרבית כלי המימון היצירתיים האחרים מאחר שהוא מבטיח משאבים מספיקים כדי להקים תשתיות צמודות וכן תשתיות-על ומתקני ציבור.

בחינת כלי המימון המשרתיים את העיר **חולון** מראה על שימוש משתנה בכלי המימון הפורמליים. חוקי עזר לתשתיות מנוצלים במידה רבה, השגת קרקע לצורכי ציבור מנוצלת במידה בינונית, ואילו היטל ההשבחה מנוצל בשיעור הנמוך מהפוטנציאל שלו. ניצול חוקי העזר החדשים שחוקקה העירייה, ושחוקיותם התבררה בשעה שבצענו את המחקר, זכו לדירוג נמוך מאחר שאז עדיין לא ניתן האישור להפעילם הלכה למעשה.

מבדיקת השימוש באמצעים הבלתי-פורמליים עולה שהעירייה אינה עושה שימוש בהסכמי פיתוח, כאמור, עקב ריבוי הבעלים ליחידת שטח שמונע הסכמה גורפת שתביא לידי חתימה על הסכם פיתוח.

הכלי הבלתי-פורמלי העיקרי והיחיד שהעירייה נשענה עליו עד העת האחרונה היה התשלומים שקיבלה מבעלי הקרקע בתור "אגרת-על". משחדלו לגבותו, לאחר פסיקת בג"צ בעתירת **חברת אילנות הקריה** (שבה דנו בהרחבה בפרק 6), נסתם הגולל על השימוש שעושה עיריית חולון באמצעים הבלתי-פורמליים.

כשבוחנים את "פרופיל המימון" של **רעננה**, בולט לעין הניצול הרב שעושה העירייה בכלי המימון הפורמליים הקבועים בחוק, יותר מהנהוג ברשויות האחרות שנבדקו. בעצם, בולט יתרונה של רעננה בשלושה כלים פורמליים: חוקי עזר מסורתיים לתשתיות, היטל השבחה, והשגת קרקע לצורכי **ציבור** על הכלים הפורמליים שהפעילה העירייה בחקר האירוע שבדקנו, היא השתמשה גם בשיטה של הסכם פיתוח שבאמצעותו הצליחה להשיג מהיזמים מטלות נוספות על אלה שהיא מוסמכת להטיל עליהם מכוח החוקים הקיימים.

מניתוח "פרופיל המימון" של **המועצה האזורית עמק חפר** מצאנו הבדל גדול בין הכלים שהופעלו ביישוב הקהילתי בת חפר ובין הכלים שהופעלו במושבים. **בבת חפר** גילינו שהכלים של גביית היטל ההשבחה בשיעור 10% מהיקף העסקאות של המינהל והשגת הקרקע לצורכי ציבור מוצו, ככל הנראה, מאחר שבשני המקרים ממ"י, הוא שנשא בנטלים אלה, כמקובל במקרים אחרים.

אשר לשימוש בכלים הבלתי-פורמליים בבת חפר, כנהוג ביוזמות פיתוח ציבוריות, המועצה לא גבתה היטלי פיתוח, אלא ערכה הסכם פיתוח עם החברה המפתחת - "ערים" - שבחר היזם, קרי: משרד השיכון. כמו כן, המועצה השתמשה שימוש בינוני עד גבוה בשני כלי מימון יצירתיים שהם פרי מחשבה מקורית של קברניטי המועצה: (1) הסכמים עם גורמים חצי-מסחריים להקמת מבני ציבור תמורת חוזה שכירות ארוך טווח מראש. (2) "אגרת-על" שמשרד השיכון אישר את הטלתה על הזוכים במכרז לבניית המגורים.

בהרחבת המושבים התמונה שונה. בולטת לעין דלות כלי המימון שמפעילה המועצה. בתחום כלי המימון הפורמליים בולט אי הניצול המוחלט של היטל ההשבחה והניצול המועט מאוד של השגת קרקע לצורכי ציבור וגביית היטלי פיתוח מכוח חוקי עזר. על אי ההפעלה של היטלי הפיתוח מכפה המועצה באמצעות שימוש בהסכמי פיתוח שמשמשים תחליף לחוקי עזר.

⁶¹ הסדר זה היה נהוג עד הזמן האחרון, אבל פסיקת בית המשפט, בפרשת אילנות הקרייה בג"צ 1640/95, סתמה את הגולל על המשך הפעלתו.

ניתוח משווה בין הרשויות הנבחרות

במבט כללי אפשר לומר שחולון ורעננה נסמכות במידה רבה על אמצעי המימון הפורמליים, ובסדר יורד אחריהן, ראשון לציון ובת חפר ואחרונים הם מושבי עמק חפר. כל הרשויות הנבדקות, מלבד ראשון לציון, מנצלות במידה רבה את המקור הכספי של תקציבים ממשרדי הממשלה. בבת חפר מקור תקציבי זה הוא אף כלי עיקרי כנראה משום שהיישוב בת חפר הוקם ביוזמה ציבורית, ועל כן הדעת נותנת שהוא ייהנה מהזרמה ניכרת של תקציבים, לפחות בשלבי הקמתו. לעומתן, עיריית ראשון לציון נמנעה מלקבל תקציבים מממשלתיים במסגרת מדיניותה להגביר במידת האפשר את העצמאות הפיסקלית שלה ולהימנע מהתלות בתקציבי משרדי הממשלה, בשל אי הוודאות אשר להיקפם ולעיתוי העברתם.

ברשימת הכלים הפורמליים בולט השימוש הרב בהשגת קרקע לצורכי ציבור, אם כי מלבד ברעננה, כלי זה אינו משמש כלי עיקרי ברשויות. גם בהיטל ההשבחה נעשה שימוש גבוה למדי מלבד בהרחבות המושבים, ותיארנו לעיל את הסיבות לבעייתיות זו.

ממצא הנראה לנו חשוב הוא שחוקי העזר הם כלי מימון עיקרי לתשתיות רק בערים חולון ורעננה. בחקרי האירוע האחרים החליפו הסכמי הפיתוח בין הרשויות ובין היזמים את הצורך בגביית היטלי פיתוח מכוח חוקי עזר.

חקיקת חוקי עזר חדשים עדיין לא תפסה מקום של ממש "בארגז הכלים" של הרשויות המקומיות הנבדקות, אבל אנו צופות שחשיבותו של כלי זה תגבר בקרוב. מלבד ראשון לציון, שקברניטיה הצהירו שאין בכוונתם, בשלב זה, לחוקק חוק עזר כזה, סבורים ראשי הרשויות האחרות שיהיה עליהם להזדקק לכלי זה בקרוב. המועצה האזורית עמק חפר הצהירה כי חוק כזה בהחלט עומד על סדר יומה, וברעננה הבהירו לנו שאף-על-פי שכרגע אין צורך בחוק עזר מסוג זה, ייתכן שבעתיד, כשזרם ההכנסות מהיטל ההשבחה יפחת ויהיה בלתי מספק, יהיה מקום לבחון בכובד ראש את האפשרות להטיל היטל שכזה.

בנייה בעין במקום תשלום אגרות והיטלי פיתוח אינה שכיחה ברשויות שבדקנו. ייתכן שהסיבה לכך היא חששן של הרשויות שקבלנים שיבצעו את עבודות הפיתוח, יצהירו על הוצאות שוות ערך ואף גבוהות יותר מכפי שהיו צריכים לשלם לפי חוקי העזר, אף שבפועל יבצעו עבודה זולה יותר על חשבון טיב חומרי הבנייה ואיכות העבודה. מאחר שהרשות המקומית צריכה לקבל לידיה את מערכות התשתית העירוניות לאחר הקמתן ולתחזק אותן, יש לשער שסכנת חוסר השליטה על איכות העבודה של קבלנים, היא שמשפיעה על מערכת שיקוליהן של הרשויות, בשעה שהן בודקות מהי היעילות הכלכלית לטווח הארוך של תשתיות שמבצע היזם שבונה בשטח.

בתחום השימוש בכלים הבלתי-פורמליים מצאנו שאין רשות שמנצלת את כל מגוון הכלים ה"יצירתיים". מועצה אזורית עמק חפר, ביישוב בת חפר, מובילה בשימוש בכלים כאלה לפני יתר הרשויות הנבדקות, ואילו השימוש שעושה העיר חולון בכלים היצירתיים הוא הקטן ביותר.

הכלי הנפוץ ביותר ששימש בשלושה מתוך חמישה חקרי האירוע המפורטים, הוא הסכם פיתוח עם חברות מנהלות. כלי זה היה נפוץ בכל מקום שבו הפיתוח נעשה על קרקע ציבורית.

הכלים שהשימוש בהם הוא הקטן ביותר הם הסכם גג עם מינהל מקרקעי ישראל, הסכם פיתוח לביצוע תשתיות פיזיות ועוד מטלות שאין החוק מחייב לבצען, וכן הקמת מבנה ציבור תמורת חוזה שכירות שנחתם מראש במחירי שוק. הסכם גג ומבנה שהקימה הרשות עצמה הם כלים ייחודיים, פיתוח בלעדי של הרשויות המפעילות אותן. אמנם גילינו שהכלי של הסכם פיתוח לביצוע מטלות נוספות, מחוץ להקמת התשתית הפיזית, מנוצל רק ברעננה, אבל יש ליחס זאת למדגם המצומצם שמביאה עבודה זו, ואין להסיק שהכלי אינו נפוץ בפרקטיקה. למיטב ידיעתנו, כלי זה נפוץ למדי בכמה וכמה רשויות מקומיות, בייחוד במקומות שבהם ערכי הקרקע גבוהים והם מבוקשים בקרב היזמים, כגון תל-אביב-יפו. בנוגע להסכם הגג שנחתם בין עיריית ראשון לציון למינהל מקרקעי ישראל, ידוע לנו שהמינהל לא חזר ליישם את עקרונותיו בערים אחרות.

לסיכום נמקד את ממצאינו בשלוש מסקנות:

1. שום רשות מהרשויות המקומיות שנבדקו, אינה מנצלת את כל כלי המימון הבלתי-פורמליים שזוהו.
 2. מידת הניצול של הכלים הפורמליים ברשויות המקומיות אינה יכולה להעיד על מידת השימוש והניצול של הכלים הבלתי-פורמליים. כלומר מתוך המדגם הקטן והבלתי מייצג שלנו, אי אפשר להצביע על קשר חיובי או שלילי בין מידת השימוש בכלים פורמליים ובין מידת השימוש בכלים הבלתי-פורמליים.
 3. בכל אחד מחקרי האירוע המפורטים שנבדקו נעשה שימוש בכלי מימון בלתי-פורמלי אחד לפחות במעמד של כלי מימון עיקרי.
- בפרק הבא - פרק ההערכה - נבחן את כל אחת מהחלופות של דרכי המימון לאור קריטריונים שיאפשרו לנו להעריך באיזו מידה תורמות אסטרטגיות המימון שנוקטות הרשויות הנבדקות, להשגת יעדים כלליים שהם מעניינינו של דרג השילטון המקומי.

פרק 13: שיתוף המגזר הפרטי בהוצאות פיתוח: הכלים מול היעדים

מבוא

בפרקים הקודמים הצבענו על הקשר שבין צורכי הציבור המשופרים שמבקשות הרשויות המקומיות לספק לאזרחיהן, והאילוצים השונים שמגבילים את חופש הפעולה של הרשויות, ובין התוצר של שניים אלה שביטוי הוא חדשנות של קברניטי הרשויות באימוץ דרכי פעולה שמחוץ לדרך המלך שנקבעה, לכאורה, בחוק.

מטרתו של פרק זה היא להעריך את אסטרטגיות המימון השונות של הרשויות המקומיות ולבחון ממבט-על כיצד הדרכים שנוקטת כל רשות - קרי: מגוון כלי המימון ודרגת השימוש בכל אמצעי - מסייעת לה להשיג יעדים עירוניים. לשם ביצוע הערכה שיטתית של אסטרטגיות המימון מנקודת מבטן של הרשויות המקומיות, נציג רשימה של יעדים שבאמצעותם יוערך ההסדר שפיתחה כל אחת מהן. מאחר שתחום הפיתוח העירוני נוגע לעוד בעלי עניין, פיתחנו רשימת יעדים שבאמצעותה אפשר להעריך את עמדתם של השילטון המרכזי, של היוזמים ושל רוכשי הדירות (בהווה ובעתיד) כלפי כל אסטרטגיית מימון ננקטת. אבל מאחר שמחקרנו התמקד בשילטון המקומי, השיפוט מבחינת קבוצות עניין אלה יהיה מפורט פחות.

שיטת ההערכה

לשם ביצוע הערכה שיטתית של דרכי התמודדותן של הרשויות המקומיות עם משימות הפיתוח, פיתחנו, כאמור, רשימת יעדים לכל קבוצה של בעלי עניין המעורבים בתהליכי הפיתוח לסוגיהם. את מקצת היעדים איתרנו מתוך דבריהם של המרואיינים (כשהמרואיין סיפק היגד ברור בנוגע למטרות המקוריות שהנחו את עיצוב המדיניות הציבורית); יעדים אחרים זיהינו מתוך "רוח הדברים" שקלטנו בשעת הראיונות הרבים שקיימנו; ואת השאר הגדרנו מתוך הידע הכללי שצברנו, וייחסנו אותם לרשויות המקומיות בהכללה. היעדים נועדו לסייע לנו להעריך את הדרכים שבהן בחרה כל רשות ורשות שבמדגם, כדי להבטיח את המימון לצורכי הציבור שבכוונתה לספק לתושבים בשכונות החדשות. נדגיש שההערכה שביצענו היא הערכה של הישגי הרשות המקומית במימוש יעדיה העירוניים בחקרי האירוע שבדקנו, ואין להקיש מכך דווקא על הישגיה במימוש היעדים מתוך ראייה כלל-עירונית. לכל יעד נציג תבחינים אחדים שסייעו להעריך את ההישגים במימוש יעד זה.

רשימת היעדים שניסחנו נחלקת לארבע קבוצות: קבוצת היעדים של הרשויות המקומיות, קבוצת היעדים שאפשר לייחס לשילטון המרכזי, קבוצת היעדים שאפשר לייחס ליוזמים ו/או לבעלי הקרקע וקבוצת היעדים שאפשר לייחס לרוכשי הדירות בהווה ובעתיד.

היעדים שיוצגו להלן נחלקים לשני משורים:

1. **המישור התועלתי:** השלכותיהם של הנהגים השונים של העברת נטל הפיתוח אל כתפי היוזמים, השלכותיהם על שירותי הציבור המסופקים כיום ויסופקו בעתיד, על דפוסי היוזמות ועל התיכנון העירוני.
2. **המישור הערכי:** מידת ההוגנות, הסבירות, החוקיות, הצדק והפתיחות לציבור של צורות שונות של מטלות יזמים.

ראשית נביא את יעדי השילטון המקומי ונדון בהם ביתר הרחבה. תחילה נציג את המישור התועלתי ולאחריו את המישור הערכי. בהמשך נציג את רשימת היעדים של קבוצות העניין האחרות, אף שהדיון בהם יהיה, כאמור, דיון כללי בלבד.

רשימת היעדים של הרשויות המקומיות

לוח מספר 1: יעדי הרשויות המקומיות והתבחינים המלווים אותם - המישור התועלתי

1. **לאפשר את הספקת צורכי הציבור⁶² בכמות הנדרשת, במיקום ובמגוון הרצויים.**
 - האם הצליחה הרשות לספק את צורכי הציבור במיקום המתאים?
 - האם הצליחה הרשות לספק את צורכי הציבור כפי שנקבעו בפרוגרמה של התוכנית?
 - האם הצליחה הרשות המקומית לספק לתושביה איכות ומגוון שירותי ציבור גבוהים מבעבר?
 - האם הצליחה הרשות לספק לתושביה איכות ומגוון שירותי ציבור גבוהים מברשויות שכנות או אחרות?
2. **לאפשר את הספקתם של צורכי הציבור בעיתוי הרצוי.**
 - באיזו מידה הייתה הרשות ערוכה לספק את צורכי הציבור משנוצר הצורך בהם? (הספקת תשתיות פיזיות טרם הבנייה והספקת מוסדות ציבור עם האכלוס).
 - באיזו מידה הכינה את עצמה הרשות מבעוד מועד לספק את צורכי הציבור שיידרשו בעתיד? (הן מבחינת תשתית לפיתוח עתידי והן מבחינת משאבים נחוצים).
3. **להבטיח תזרים מזומנים מראש.**
 - האם הצליחה הרשות המקומית לגייס מראש את המשאבים הנחוצים לפיתוח או האם גיוס המשאבים מתבצע בד בבד עם התקדמות הפיתוח?
 - באיזו מידה הצליחה הרשות לשריין לעצמה רזרבות כספיות לפיתוח עתידי?
4. **להגדיל את חופש הפעולה של הרשות.**
 - באיזו מידה תלויה הרשות בסיוע תקציבי ממשרדי הממשלה?
 - האם הצליחה הרשות להעניק לתושביה סטנדרט מוסדות ציבור גבוה יותר מכפי שממליץ דוח ברודט?
 - מהי מידת גמישותה של הרשות בשימוש בכלי המימון?
 - האם ביקשה הרשות לספק לתושביה צורכי ציבור מעל למקובל ברוב הרשויות, ואם כן, באיזו מידה הצליחה בכך?
5. **להפחית השפעות שליליות שמקורן בתיכנון.**
 - האם הצליחה הרשות להפחית את קיומן של השפעות שליליות הפוגעות בתושבי העיר, השפעות שמקורן ברשויות אחרות?
 - באיזו מידה ניצלה הרשות נטל יזמים כדי להפחית את קיומן של השפעות שליליות על ייעודי קרקע?
6. **להגביר את מעורבות הרשות בביצוע תוכניות.**
 - האם הצליחה הרשות להשפיע על כיוון הפיתוח ועל עיתויו?
 - באיזו מידה הצליחה הרשות להאיץ את ביצוע התוכניות?
 - באיזו מידה מגלה הרשות חדשנות כלפי שימוש בכלי מימון?

לוח מספר 2: יעדי הרשויות המקומיות והתבחינים המלווים אותם - המישור הערכי

⁶² לשם תזכורת, בדברנו על צורכי ציבור או על שירותי ציבור הכוונה היא לתשתיות צמודות (ביוב, מים, כבישים ותיעול), לתשתיות-על (מכוני טיהור לביוב, שטחים פתוחים וכל יתר הפעילויות שמשרתות משתמשים מחוץ לקו הכחול של הפיתוח) ולמוסדות ציבור.

7. **להפחית את הסיכון של דריסה במתחם "אי-חוקיות".**
- באיזו מידה מסתייעת הרשות המקומית בכלים שמעמדם המשפטי אינו ברור?
 - באיזו מידה נשענת הרשות על כלים בלתי-פורמליים בתור כלים עיקריים למימון הפיתוח?
8. **להקטין פערים ברמת הפיתוח בין חלקי העיר השונים.**
- באיזו מידה הצליחה הרשות להשיג באמצעות הפיתוח החדש, שיפורים בשכונות הוותיקות?
 - באיזו מידה "הותרמו" הדיירים החדשים בעבור צרכים כלל עירוניים?
9. **להבטיח תדמית חיובית בעיני הציבור.**
- באיזו מידה הרשות מבוקשת למטרות מגורים ו/או למטרות יזמות?
 - האם נשמר יחס סביר בין היקף המשאבים המושקעים ברשות ובין כמות השירותים המסופקים ואיכותם?
10. **לעמוד לפני ביקורת ציבורית.**
- באיזו מידה מסתכנת הרשות בשימוש באמצעים שאינם עומדים באמות מידה שיעמדו לפני ביקורת ציבורית?
 - באיזו מידה עושה הרשות שימוש באמצעים שאינם גלויים לעיני בעלי העניין?

יישום היעדים להערכה

לאחר שקבענו מערכת של תבחינים שלפיהם אפשר לבחון את הצלחתן של הרשויות המקומיות במימוש יעדיהן, נבחר לאורם את כל אחת מחמש הדרכים - הפרופילים - של דרכי המימון שיישמה הרשות המקומית בכל אחד מחקרי האירוע שבדקנו.

הדירוג למידת מימוש היעד נע על הסולם: 0 - אי אפשר להעריך מפאת חוסר ידע; 1 - היעד לא מושג כלל; 2 - היעד מושג במידה מועטה; 3 - היעד מושג במידה מניחה את הדעת; 4 - היעד מושג במידה רבה.

בטבלה מספר 6 מוצגים יעדי הרשויות המקומיות ולצדם הציון שניתנו לכל רשות מקומית על הישיגיה בכל יעד. אחרי הטבלה נציג סיכום תמציתי של דרגת מימוש היעדים בכל רשות מקומית.

אסטרטגיית המימון של עיריית ראשון לציון

עיריית ראשון לציון השיגה ציונים גבוהים בשמונה מתוך עשרה יעדים. נסקור בקצרה את היתרונות שהשיגה העירייה בזכות הסכם הגג עם ממ"י ששימש אסטרטגיית מימון:

- מקורות מימון הובטחו מראש לכל צורכי הציבור שנקבעו בפרוגרמה וסופקו בשלבי הפיתוח השונים.
- צורכי הציבור סופקו בזמן לפי לוח זמנים שקבעה ועדת ההיגוי.
- בזכות שיטת החישוב של מקדמי ההעמסה שהוזכרה בפרק 8, נטל המימון חולק, בין הנהנים מצורכי הציבור ב"מתחם החולות", חלוקה שוויונית ככל האפשר.
- איכות צורכי הציבור שסופקה גבוהה מזו שבשכונות אחרות של העיר ומזו שבערים הסמוכות לראשון לציון.
- גדלה עצמאותה הפיננסית של הרשות המקומית בזכות השתחררותה מהתלות במקורות מימון ממלכתיים שאין ודאות בדבר שיעורם ומועד קבלתם.

– גדלה העצמאות הפיננסית של הרשות המקומית בזכות גביית כל הכספים הדרושים למימון צורכי הציבור לפי אומדן עלויות מפורט, שנערך עוד בשלבי התכנון. וכך הפחיתה הרשות המקומית את הסיכון להפסד כלכלי קיצוני, אילו ביקשה לממן את צורכי הציבור רק באמצעים הפורמליים שעמדו לרשותה. אמצעים אלה, כפי שהראנו בפרקים 4-5, נמצאו בלתי מספיקים לכיסוי ההוצאות (כזכור, בפרק 8 הצבענו על פער של כ-40% בין הכספים שיכלה העירייה לגייס מהיטלים ומאגרות הפיתוח ומהיטל ההשבחה ששילם המינהל לעומת הכספים שנגבו בשיטה של הסכם גג).

טבלה 6: מידת מימוש היעדים של השילטון המקומי באמצעות אסטרטגיית המימון הנקוטה

עמק חפר		רעננה	חולון	רשל"צ	היעד
מושבים	בת חפר				

המישור התועלתי

2.5	4	3	2	4	לאפשר את הספקת צורכי הציבור בכמות הנדרשת, במיקום ובמגוון הרצויים.
2.5	1	3	0	4	לאפשר את ההספקה של צורכי הציבור בעיתוי הרצוי.
4	4	2.5	1.5	4	להבטיח תזרים מזומנים מראש.
3	1	3	0.5	4	להגדיל את חופש הפעולה של הרשות.
4	4	2.5	0	0	להפחית השפעות שליליות שנובעות מתיכנון.
3	1	3	2	4	להגביר את מעורבות הרשות בביצוע תוכניות.

המישור הערכי

2.5	4	2	2	4	להפחית את הסיכון לדריסה במתחם ה"אי-חוקיות".
4	1.5	0	1.5	2	להקטין פערים ברמת הפיתוח בין חלקי העיר השונים.
4	2.5	4	2.5	4	להבטיח תדמית חיובית בעיני הציבור.
3	3	3	2	4	לעמוד לפני ביקורת ציבורית.
7/10	5/10	6/10	0/10	8/10	ציון גבוה ⁶³ במימוש יעדים (מספר יעדים גבוה מתוך כלל היעדים)

מקרא ציונים: (0) - לא ידוע, (1) - לא מושג כלל, (2) - מושג במידה מועטה, (3) - מושג במידה מניחה את הדעת, (4) - מושג במידה רבה.

– ניהול הפיתוח בשיטת משק כספים סגור תחת עינה הפקוחה של ועדת ההיגוי, הבטיח שכל הכספים שנגבו במתחם, אכן יושקעו בו.

⁶³ בציון גבוה הכוונה לדירוג 3-4 בסולם הערכת המימוש של היעדים (ראו לעיל).

- שיתוף הרשות המקומית בוועדת ההיגוי אפשר לה להגביר את מעורבותה ואת שליטתה בכל שלבי הפיתוח, לרבות בעת הייזום הראשוני, בעת ביצוע עבודות הפיתוח בשלבי הביניים ולבסוף בהפעלה שוטפת של שירותי הציבור.
 - אמנם עלויות הפיתוח שנגבו מרוכשי הדירות היו גבוהות מהממוצע המקובל באתרי פיתוח אחרים במרכז הארץ, אבל איכות צורכי הציבור שסופקה בשכונה מעידה שיש תמורה לכספים שהושקעו.
 - מינהל מקרקעי ישראל היה מחויב להביא את ההסכם שנחתם עם עיריית ראשון לציון, לאישורה של מועצת מקרקעי ישראל והתוצאה היא שעקרונות ההסכם פורסמו ברבים, במסגרת פרסום החלטות המועצה.
- עד כה נשמעות מסקנותינו כמו שיר הלל להסכם הגג שאפשר לראשון לציון להשיג במידה רבה את רוב יעדיה. מן הראוי לציין גם את החוליה החלשה יותר ביישום האסטרטגיה שנקטה העירייה למימון צורכי הפיתוח, והיא חוסר יכולתה להיעזר בהסכם הגג בתור כלי מימון במטרה להקטין פערים ברמת הפיתוח בין חלקי העיר השונים. עם זאת, ייתכן שבעקיפין מטרה זו הושגה מאחר שהעירייה לא נדרשה להשקיע במתחם החולות כספים מתקציבה שלה, ויכלה, אולי, להפנות כספים לשכונות אחרות בעיר, כספים שלולא ההסכם לא היו זמינים לה.
- לסיכום, אפשר לומר שאסטרטגיית המימון שנקטה עיריית ראשון לציון תרמה תרומה חשובה לרשות המקומית ואפשרה לה להקים שכונת מגורים חדשה שאינה נסמכת על תשתית עירונית קיימת. כל זאת מתוך יישום מדיניות העירייה בנוגע לאיכותם ולרמתם של צורכי הציבור שיש לספק לאוכלוסייה באזור ביקוש גבוה בלב מטרופולין תל-אביב.

אסטרטגיית המימון של עיריית חולון

עיון בטבלה מספר 6 מלמד שעיריית חולון השיגה ציונים נמוכים בכל אחד מהיעדים שנבדקו. יתרה מזאת, חולשתה של אסטרטגיית המימון שנקטה העירייה בולטת יותר כשמשווים את סך כול הציונים שקיבלה חולון על מימוש יעדיה העירוניים, לעומת הציונים שהשיגו הרשויות האחרות שהשתתפו במדגם. כזכור, לפי פרופיל המימון של חולון, אסטרטגיית העירייה מושתתת על ניצול חלקי של האמצעים הפורמליים המעוגנים בחקיקת משנה ובחוק התיכנון והבנייה. הכלים הפורמליים אינם מנוצלים עד תום מסיבות שמקצתן אובייקטיביות ומקורן במגבלות הפעלתם של הכלים עצמם (כגון פטורים מהיטלי השבחה), ומקצתן הן תוצאה של מדיניות שמכתיבים קברניטי הרשות (כגון תעריפי היטלי הפיתוח שאינם מעודכנים עדכון שוטף). האמצעי הבלתי-פורמלי היחיד שהעירייה נשענה עליו עד שלהי 1995 - גביית אגרת מבני ציבור - נפסל בעקבות **בג"צ חברת אילנות הקריה** (ראו דיון מורחב בפרק 5).

נפרט עתה את ההשלכות הנובעות מיישום אסטרטגיית המימון הנוכחית של עיריית חולון:

- אף-על-פי שתוכנית ח300- אושרה לפני זמן רב ואף-על-פי שהעירייה החלה ב1992- לבצע את מקצת עבודות הפיתוח במתחם, הן טרם הסתיימו. היתרי בנייה כמעט שלא הוצאו והשכונה ברובה טרם נבנתה.
- עדכון חוקי העזר של העירייה, לאחר 13 שנה שלא עודכנו עדכון ראלי, הקפיץ את שיעורי ההיטלים בעשרות אחוזים. לא זו בלבד שהדבר עורר את התמרמרותם של הקבלנים הבונים בעיר וגרר את העירייה לדיונים משפטיים ארוכים, יש לשער שלעירייה נגרם הפסד כלכלי קיצוני בשל אי ההתאמה בין שיעורי ההיטלים ובין ההוצאות שהיו לה בגין עבודות פיתוח שביצעה בשנים הללו.

- הגירעון התקציבי הכבד שרובץ על עיריית חולון מקשה עליה לספק לתושבים את רמת צורכי הציבור שהייתה מעוניינת בהם. זאת ועוד, פעילותה של עיריית חולון מאופיינת יותר בתיכנון מסדיר של היוזמות ש"צומחות מהשטח" מאשר בתיכנון יוזם שמטרתו להשפיע על כיווני הפיתוח ועל עיתויו.
- בעת שנהגה העירייה לגבות מהיזמים את אגרת מבני הציבור, גבייתה לא הייתה שוויונית, ובכך פגעה ביזמים שביקשו לבנות בעיר. יתרה מזאת, בטרם אושר חוק העזר למבני ציבור, השימוש שעשתה העירייה באגרה האמורה מצביע על שימוש לא נאות בכלי ועל חריגה מסדרי מינהל תקין.
- לחולון יש בעיות אובייקטיביות הנוגעות להפעלת הכלים הפורמליים, כגון פטורים מתשלום היטל השבחה, אי יכולתה של העירייה לצפות את מספר היתרי הבנייה שיוצאו כל שנה ואת זרם התקבולים שיזרום בעקבותיהם. שתוצאה היא אי וודאות בנוגע להיקף ההכנסות שצפוי לעירייה ממקורות ההכנסה העצמיים שלה.
- חוק עזר חדש להקמת מבני ציבור שיזמה העירייה ושאישר שר הפנים, הוקפא עד תום הברור המשפטי בעניינו. אף-על-פי-כן הורה משרד האוצר למנוע מעיריית חולון כספים המגיעים לה ממקורות ממלכתיים, לפי המלצות דוח ברודט. וכך עיריית חולון עומדת, שלא באשמתה, מול שוקת שבורה בלא מקורות כספיים למימון מבני ציבור בשכונת ח300.
- עיריית חולון אינה נוהגת לבצע עבודות פיתוח בשיטת משק כספים סגור, והיא יכולה לכאורה לעשות שימוש בכספים שהיא גובה למטרות פיתוח בכל העיר. אבל לאור הקשיים שהצבענו עליהם בגביית היטלי הפיתוח, קשה לשער שעומדים לרשות עירייה די אמצעים גם להשקיע בשכונה החדשה וגם לתרום לצמצום הפערים ברמת הפיתוח שבינה ובין השכונות הוותיקות בעיר.
- בראשית 1997, על עיריית חולון להתמודד עם שתי מחלוקות עמוקות עם היזמים המתבררות בין כותלי בתי המשפט. המחלוקת הראשונה היא שאלת כשרותו של חוק העזר למבני ציבור המתברר בבית המשפט העליון, והשנייה דנה בסבירותם של שיעורי היטלי הפיתוח המסורתיים לתשתיות. סוגיה זו מתבררת בבית המשפט המחוזי בתל-אביב. מאחר שאין פסיקה קודמת בנושא, אין אנו יכולות לשער מה הם סיכויי היזמים לזכות בהחלטה לטובתם.
- משיחותינו עם יזמים הפועלים בחולון ורואיינו לצורך המחקר, התרשמנו שלולא היו בעליהם של קרקעות בחולון, הרי היו נמנעים מליזום בה פרויקטים מכיוון שהעירייה אינה נוקטת קו מדיניות אחיד וברור בנוגע למטלות שהיא דורשת מהיזמים (הכוונה לאגרת מבני הציבור שנהגה העירייה לדרוש בעבר והיה תנאי להוצאת היתר בנייה).
- לסיכום, בחולון שלובים יחד גורמים אחדים הפועלים בו זמנית והם שמשפיעים על היקף המשאבים הזמינים לפיתוח עירוני. בין הגורמים אנו מונים: אילוצים אובייקטיביים הנובעים מהתנאים המיוחדים השוררים בחולון (למשל, קרקע פרטית שהתוכניות עליה אושרו לפני 1975 ולכן לא חל עליה היטל השבחה) ומגבלות כלי המימון עצמם, מדיניות עירונית של קברניטי העירייה, הדין הלא ברור בנוגע לגבולות חוקיותם של הסכמים עם יזמים, חילוקי דעות עם משרדי הממשלה בדבר היקף השתתפות השלטון המרכזי במימון פיתוח עירוני והצורך באישורים למכביר לרבות מהפעולות של השילטון המקומי. מתוך מכלול הגורמים הללו קשה לבודד את המרכיבים אחד לאחד ולהסביר מי מהם ובאיזו מידה הם תורמים לקשיים להשיג את המשאבים הדרושים לפיתוח עירוני. כלומר, ממצאינו אינם יכולים ללמד איזה חלק של קשיי המימון יש לזקוף לאילוצים אובייקטיביים של הכלים עצמם ומה חלקה של ההיסטוריה של קו מדיניות לא נמרץ בכל הנוגע למיצוי כלי המימון הקיימים. התוצאה היא שאסטרטגיית המימון שנוקטת עיריית חולון ונסמכת בהווה על אמצעים פורמליים בלבד, אינה מאפשרת לה לגייס את המשאבים הדרושים כדי להבטיח את הפיתוח העירוני. משום כך נפגמת גם יכולת העירייה להשפיע על עיתוי הפיתוח, על כיוונו ועל מאפייניו ועמדתה

נשאר פסיבית, שלא כמו שאר הרשויות המקומיות שהשתתפו במדגם. עם זאת, נראה שבעת האחרונה העירייה עושה צעדים נמרצים לקראת ניצול רב יותר של האמצעים הפורמליים שהיא מפעילה, למשל על-ידי עדכון תעריפי היטלי הפיתוח והתאמתם לעלויות הראליות של הפיתוח. חרף זאת, טרם נפתרו הבעיות האובייקטיביות של כלי המימון הפורמליים שמקורן באופן שהמחוקק מעצב כלים אלה. כל עוד הם לא שונו, יש לצפות שעיריית חולון תמשיך לסבול ממחסור במקורות מימון שיבטיחו פיתוח עירוני ברמה שהייתה רוצה לספק לתושביה.

אסטרטגיית המימון של עיריית רעננה

מעיון בטבלה מספר 6 אנו למדוד שרעננה השיגה ציונים בינוניים או גבוהים בשישה מתוך עשרה יעדים שנבדקו. כזכור, פרופיל המימון של העירייה מצביע על ניצול רב של האמצעים הפורמליים: חוקי עזר, היטל השבחה והשגת קרקע לצורכי ציבור וכן של האמצעים הבלתי-פורמליים: העברת קרקע לצורכי ציבור מעל ל-40%, חתימה על הסכם בין העירייה ובין יזם שבונה במתחם שחקרנו, שלפיו היזם יבצע את התשתיות הפיזיות ברמת פיתוח גבוהה במיוחד וכן יספק לעירייה עוד מטלות שהחוק אינו מחייב אותו לספקן (ראו את הפרטי ההסכם בפרק 10). נסקור כעת את ההשלכות שיש, לדעתנו, ליישום אסטרטגיית המימון שמפעילה עיריית רעננה. נציג תחילה את היתרונות ולאחריהן את החולשות.

- לעיריית רעננה מדיניות מגובשת אשר לרמתם של צורכי הציבור שהיא מבקשת לספק לתושביה, לאיכותם ולהיקפם. רמת צורכי הציבור שסופקה בשכונת "לב הפארק" היא בין הגבוהות בגוש דן (כל התשתיות הקוויות בשכונה הן תת קרקעיות, לרבות קווי חשמל; בשכונה הוקם פארק עירוני על שטח של כ-350 דונם; בתי הספר נבנו בתקנים הגבוהים מאלה שמספק משרד החינוך לפי פרוגרמות שהמשרד מכין; הושם דגש על-פיתוח וטיפול סביבתי; בשכונה הוקמו גשרים להולכי רגל להגברת הבטיחות בדרכים ועוד).
- רווחה פיננסית שממנה נהנית העירייה אפשרה לה להקים מתקני ציבור במגוון וברמה שעולים מאוד על אלה שנקבעו בדוח ברודט. זאת ועוד, העירייה יכלה להקדים ולהפנות תקציבים להקמת מתקני ציבור שממומנים בדרך כלל ממקורות ממלכתיים, עוד בטרם הגיעה לסף התחלות הבנייה שמבטיח את המימון הממלכתי, לפי המלצות דוח ברודט.
- העירייה רשמה על שמה כ-70% מהקרקעות במתחם וייעדה אותן לצורכי ציבור. כך הבטיחה לעצמה העירייה את כל שטחי הקרקע הדרושים לנשיאת המתקנים הציבוריים ועוד נותרו לה רזרבות קרקע לצורכי ציבור שיידרשו בעתיד.
- העירייה מקפידה להתאים את תעריפי היטלי הפיתוח מכוח חוקי עזר להוצאות הראליות שיש לעירייה בגין פיתוח תשתיות, ובכך מונעת מעצמה הפסדים כלכליים קיצוניים.
- בשל מיצוי מקורות הכנסה עצמיים של העירייה, פחתה תלותה של רעננה במקורות מימון חיצוניים (מקורות ממלכתיים, ציבוריים ופרטיים) והתחזקה עצמאותה הפיננסית.
- העצמאות הפיננסית באה לידי ביטוי בחיזוק כושרה של העירייה לשמש גורם שיוזם פיתוח, שממריץ את מימושו ומשפיע על עיתויו, על כיווני התפתחותו ועל מאפייניו.
- שאיפת עיריית רעננה היא שהפגיעה ביזמים תהיה פגיעה מינימלית. בין השאר, העירייה נוקטת מדיניות ברורה בנוגע לנטלים שהיא מטילה עליהם ומשרה על היוזמים אווירת ביטחון, שכן הם יכולים לצפות מראש מה יהיו הוצאותיהם בגין הפיתוח, בלי שיופתעו בשעת עבודתם בדרישות בלתי צפויות.
- סטנדרט הבנייה הגבוה בשכונת "לב הפארק" ניכר ביותר לעומת שכונות אחרות בעיר. מאחר שתעריפי היטלי הפיתוח ברעננה אחידים בכל חלקי העיר, אין ודאות שקיימת תלות ישירה

וחיובית בין היקף הנטלים הכספיים שנושאים בהם בעלי דירות ברחבי העיר ובין מידת ההנאה שהם מפיקים מצורכי הציבור המסופקים להם. במילים אחרות, נראה שתושבים בשכונות שרמת הפיתוח בהן נמוכה יותר, מסבסדים בעצם את רמת הפיתוח הגבוהה שסופקה בשכונת "לב הפארק".

- ההישענות בעיקר על כלי מימון פורמליים אינה מאפשרת לעירייה לגייס את כל המשאבים הדרושים לה מראש, שכן היא תלויה בקצב הוצאת היתרי הבנייה במתחם. התוצאה היא שצורכי הציבור מוקמים בהדרגה ובנייתם נפרשת על פני שנים, ובכך מגדילה את אי הוודאות בשאלה אם יעמדו לעירייה די משאבים שיאפשרו לה להמשיך ולעמוד בלוח הזמנים שקבעה.
- חוסר היכולת לגייס את כל הכספים הדרושים מראש מחייב לקבוע סדר עדיפויות בהספקת צורכי הציבור. ומשום כך אפשר שרוכשי הדירות ימלאו אחר כל חובות התשלום שחלות עליהם (היטל השבחה והיטלי פיתוח מכוח חוקי עזר), ובכל זאת מקצת צורכי הציבור שאמורים לשרת אותם יסופקו להם במועד שאינו ידוע מראש.
- בהסכם שחתמה העירייה עם היזם, היא ויתרה על זכותה לגבות ממנו היטל השבחה, ובתמורה התחייב היזם לבצע מטלה אחרת. מתקבל הרושם שתהליך זה נעשה בלי שנבדק דיו ערך המטלה שהתחייב היזם לבצע לעומת היקף הכספים שיכלה העירייה לגבות במסגרת היטל השבחה. לכן ייתכן שהעירייה קיבלה מטלה שערכה נמוך מהסכום שיכלה לשלם לקופתה, אילו גבתה את המגיע לה באמצעות היטל השבחה.

לסיכום, נראה שלאסטרטגיית המימון שמפעילה עיריית רעננה יש יתרונות בולטים, אך בצד גם חולשות לא מעטות. אחדות מהחולשות מקורן במדיניות שיישמה העירייה בנוגע להפעלת כלי המימון, אבל מהן יש שמקורן במבנה הכלי עצמו ולעירייה אין כל השפעה על כך. מאחר שהעירייה נשענת בעיקר על כלי המימון הפורמליים, הרי שלפרט שמורות ההגנות המשפטיות הקבועות בחוק. המצב שונה כשמדובר בשימוש בכלים בלתי פורמליים, כגון הסכמים בין רשויות התיכנון ובין היזמים, שכן שוררת אי בהירות רבה בנוגע לגבולות חוקיותם. סוגיות רבות, כפי שהזכרנו בהקשר לרעננה, טרם זכו להבהרה בפסיקה (ראו פרק 6).

עם זאת, במבט כולל אפשר לומר שהיתרונות שהשיגה העירייה משימוש באסטרטגיית שנקטה עולים על החולשות הנובעות מיישומה, והראיה לכך היא שצורכי הציבור במתחם המדובר סופקו ברמה גבוהה מאוד, לפי הפרוגרמה שנלוותה לתוכנית ובלי שנגרמו לעירייה הפסדים כלכליים קיצוניים בגין יישום התוכנית.

אסטרטגיית המימון של מועצה אזורית עמק חפר

בטרם נפנה להערכה של אסטרטגיית המימון שנוקטת המועצה האזורית עמק חפר, מן הראוי להזכיר שתהליכי הפיתוח בעמק חפר צברו תאוצה אך לפני שנים מעטות, שלא כבשלוש הרשויות המקומיות האחרות שבדקנו במחקר, שלהן ניסיון ארוך שנים בפיתוח עירוני. נוסף על כך, השוני בין הרשויות העירוניות ובין המועצה האזורית עמק חפר מקורו, בין השאר, במבנה המוניציפלי הדו-רבדי של המועצה האזורית ובחלוקת התפקידים הייחודית שבין המועצה האזורית ובין הוועדים המקומיים של יישוביה. יתרה מזאת, בחמש השנים האחרונות הוכפלו מספר יחידות הדיור בעמק חפר. אבל במספרים מוחלטים, תוספת יחידות המגורים במועצה היא שוות ערך לגודל ממוצע של שכונת מגורים עירונית. בגלל השוני הרב במאפיינים של מגזר כפרי, לעומת מגזר עירוני, אנו סבורות שלא יהיה נכון להעריך את דרגת מימוש היעדים בעמק חפר "בעיניים עירוניות". לפיכך תהליך ההערכה בעמק חפר התבסס על התוכן הייחודי שיוצקים קברניטי המועצה ליעדים של השילטון המקומי

שניסחו מִבְּטָב בִּטְבֵּלָה מִסְפֵּר 6 מִלְמַד שֶׁבְּחֶקֶר הָאִירוּעַ שֶׁל בַּת חֶפֶר, יֵיטֵב שֶׁהוֹקֵם, כּוֹזֵר, בִּיוֹזְמָה שֶׁל מִשְׂרָד הַשִּׁיכּוֹן, הַשִּׁיגָה הַמוֹעֵצָה צִיּוֹנִים גְּבוּהִים בְּחַמִּישָׁה מֵתוֹךְ עֶשְׂרֵה יַעֲדִים. לְעוֹמַת זֹאת, בְּהֶרְחָבּוֹת

המושבים שהיוזמה לפיתוח בהם היא פרטית-תאגידית של המושב (בדרך כלל של המושב הבודד), השיגה המועצה ציונים גבוהים ב-7 מתוך עשרה יעדים. עוד נזכיר שלפי פרופיל המימון בבת חפר, כלי המימון העיקרי הוא הסכם פיתוח עם חברה מפתחת מטעם משרד השיכון וסכום כסף שנגבה בעבור כל יחידת דיור. בהרחבות המושבים אמצעי המימון העיקרי הוא הסכם פיתוח עם המתיישבים החדשים.

נסקור כעת את היתרונות ואת החסרונות שמקורם באסטרטגיית המימון המופעלת בכל אחד מחקרי האירוע שנבדקו. תחילה נציג את בת חפר ולאחריה את הרחבות המושבים.

בת חפר

– היוזמה להקמת היישוב הייתה, כאמור, ממלכתית, עמדת המועצה הייתה פסיבית בכל הקשור לייזום התהליך, לשליטה על עיתויו ועל כיוונו. נושא העיתויו הוא החמור מכולם מאחר שעבודות הפיתוח התעכבו זמן רב ועקב כך נגרמו גם עיכובים בבניית המגורים, בלי שהמועצה האזורית יכלה להשפיע על זירוז התהליכים.

– המועצה הגתה והפעילה כלים "יצירתיים" דוגמת "אגרת-על" שנגבתה בעבור כל יחידת דיור שנבנתה ביישוב, והסכמים שנחתמו עם קופות החולים שהתחייבו לשכור מבנים שהקימה המועצה במחירי שוק מלאים. כלים אלה נתנו בידי המועצה כלי ביצוע ששיפרו שיפור ניכר את יכולתה לספק לתושבי בת חפר צורכי ציבור, שלא המדינה ולא גוף ציבורי אחר משתתפים במימון.

– עלויות הפיתוח שנגבו מרוכשי הדירות בדרך של הסכם שנחתם עם חברת "ערים", וניהול הפיתוח בשיטת משק כספים סגור, הבטיחו כיסוי מלא של הוצאות הפיתוח להקמת התשתיות הפיזיות.

– רוכשי הדירות חתמו על הסכם פיתוח נפרד עם חברת "ערים" לביצוע התשתיות ההנדסיות והסכם שני עם היזם שבונה את המגורים. המועצה האזורית אינה צד בהסכמים אלה. פיצול ההסכמים בין שני הגורמים המפתחים פוגם בהגנה על הפרט מכיוון שבמקרה של עיכוב בבנייה, כל אחד מהצדדים מטיל את האחריות לעיכוב על האחר, והאזרח "נופל בין הכיסאות".

– היישוב הוקם על קרקע בניהול ממי". כלומר המינהל הוא שהקצה קרקעות לצורכי ציבור, ואף עשה זאת במידה מספקת.

– אשר להיטל ההשבחה, שיעור הכספים שהועבר, היה לדעת המועצה, בלתי מספק, אבל זוהי מגבלה שנובעת מההסדר הכללי עם מינהל מקרקעי ישראל שמעביר לרשות המקומית רק 10% מהיקף תקבוליו.

לסיכום, אפשר לומר שהחסרונות שמקורם בשימוש בכלים הפורמליים שהפעילה המועצה, נובעים ממגבלות הכלים עצמם ולא ממדיניות שאינה מנצלת אותם עד תום. עם זאת, נראה שהשימוש בכלים הפורמליים לצד הכלים הבלתי פורמליים נתן מענה הולם שהבטיח את המשאבים הדרושים להספקת צורכי הציבור. אלא שחרף קיומם של משאבים זמינים, הקמת היישוב בת חפר הייתה רצופה עיכובים ובעיות, ככל הנראה, בשל ניהול לא יעיל של עבודות הפיתוח ובשל חוסר תיאום בין הגורמים שהיו מעורבים בבנייה באתר. משמע, לא די באסטרטגיית מימון נבונה שמבטיחה את קיומם של המשאבים הכספיים; לצדה יש להקפיד גם על ניהול יעיל ומועיל של הפיתוח.

הרחבות המושבים

– למועצה האזורית תפקיד מפתח בכל הנוגע לייזום תהליך הרחבות המושבים, להכוונתו ולהמרצת ביצועו.

– אסטרטגיית המימון מדגישה את הספקת התשתיות ההנדסיות ברמה גבוהה ומבטיחה את כל המשאבים הכספיים הנחוצים לשם כך.

- ניהול הפיתוח בשיטת משק כספים סגור מבטיח שכל הכספים שנגבו מהמתיישבים החדשים, אכן ישרתו את תושבי היישוב ולא ידלפו למימון צרכים ביישובים אחרים.
- הסכם הפיתוח מבטיח למתיישבים החדשים שוויוניות בנשיאה בנטל.
- בזכות הסכם הפיתוח מצליחה המועצה לצמצם פערים ברמת הפיתוח ביישוב הוותיק, לעומת השכונה החדשה שבמושב, אבל אין בהסכם כדי לצמצם פערים ברמת הפיתוח שבין היישובים.
- אסטרטגיית המימון אינה מבטיחה את המשאבים הדרושים למבני ציבור.
- המועצה נמנעת מלגבות את היטל ההשבחה מחוכרים לדורות (שמבצעים הרחבה 1:1). כמו כן היא עדיין חלוקה בדעתה עם המינהל בדבר תשלום ההיטל שחייבים בו בני הרשות. התוצאה היא שזרם ההכנסות מהיטל השבחה נמוך מהפוטנציאל.
- עד כה נמנעה המועצה האזורית מלהפקיע קרקע לצורכי ציבור והסתפקה בחתימת חוזים עם האגודות החקלאיות שהתירו למועצה לעשות שימוש בקרקע למטרות של צורכי ציבור, בתמורה לקבלת דמי שכירות. בדרך זו הבטיחו לעצמן האגודות החקלאיות שהקרקע תישאר ברשותן, אם השימוש בהן לא יהיה עוד שימוש לצורכי ציבור. בגלל נוהג זה של אי הפקעה התעוררו לא אחת בעיות של זמינות קרקעות לצורכי ציבור ביישובים.
- המועצה מתנה את הוצאת היתרי הבנייה בחתימה על הסכם פיתוח עם המתיישבים החדשים. כזכור, הצבענו על חוסר הבהירות שאופף נוהג זה בשאלת כשרותו. הפסיקה, כאמור, טרם הבהירה יריעה רחבה של סוגיות בדבר גבולות חוקיותם של הסכמים שכאלה.

לסיכום, לדעתנו, במקרה של הרחבות המושבים, שלא כמו בבת חפר, החולשות שהתגלו בשימוש המועצה בכלים הפורמליים נובעות ממדיניות ההפעלה שהיא נוקטת. כלי המימון הבלתי-פורמליים, נותנים רק מענה חלקי למשימות הפיתוח החדשות במושב, אבל בזכותם הושג שיפור ניכר באיכות הפיתוח ובאיכותו לעומת העבר. בדרך כלל אפשר לומר שאסטרטגיית מימון הפיתוח בהרחבות המושבים מאפשרת למועצה לעבור לעמדת יוזמה ושליטה טובה משהייתה לה בעבר, ובלי להסתכן בהפסד כלכלי קיצוני. את עלויות הפיתוח כולן מכסים המתיישבים החדשים ונראה שיש קשר הדוק בין ההנאה שמפיקים התושבים ובין התשלום שנשאו בו. אמנם המתיישבים נושאים גם בנטל של תושבים ביישוב הוותיק, אבל יש לזכור שעם הצטרפותם של התושבים החדשים ליישוב הם נהנים, בלא תמורה, מתשתיות שכבר הוקמו בו בעבר. יתרה מזאת, נראה שחלוקת נטל המימון בעבור תשתיות חדשות בין המתיישבים החדשים, שואפת להשיג שוויוניות בנשיאה בנטל, ולהפחית את הפגיעה בפרט. להערכתנו החולשה הבולטת של אסטרטגיית המימון הנקוטה היא שהיא אינה משריינת משאבים למימון הקמת מבני ציבור. אבל הדעת נותנת שלאחר שהמועצה תשלים את גיבוש המדיניות בנושא, יימצאו הפתרונות גם לכך.

נקודת מבטן של הרשויות המקומיות

בעבודתנו ביקשנו לבחון את נוהגן של רשויות מקומיות נבחרות להטיל את נטל הפיתוח, כולו או מקצתו, על כתפי היזמים. חשוב לציין שמכיוון שהמחקר התבסס על חמישה חקרי אירוע נבחרים, לא די בממצאים אלה כדי לתאר תופעה המאפיינת את כל הרשויות המקומיות. זאת ועוד, מגבלת שיטת המחקר היא שבכל חקר אירוע נבדק מסלול פיתוח ייחודי שהתקיים בסביבה עירונית (או כפרית), שבה שוררים אילוצים ומתקיימות נסיבות מיוחדות לאותה רשות בכלל, ולחקר האירוע בפרט. לפיכך בעת ההערכה של נוהגי הרשויות הנבדקות התקשנו לבודד ולהעריך את משקלן של פעולות הרשות שמושפעות מהנסיבות ומהאילוצים הייחודיים שבסביבתם היא פועלת, לעומת חלקם של מדיניות דפוסי פיתוח המופעלת ברשות, ושל הניהול העירוני שנהוג בכל רשות מקומית.

ממצאינו מעידים על מגוון כלים שמפעילות הרשויות המקומיות והניתוח שערכנו מציג כיוונים של ההשלכות העשויות לנבוע מהפעלתם. כדי לבחון את היקף התופעה בשילטון המקומי כולו וכדי להתחקות אחר עוד כלי מימון "יצירתיים", נחוצים עוד מחקרים.

מסיכום הממצאים בטבלה מספר 6 אנו למדות שעיריית ראשון לציון זכתה לציונים הגבוהים ביותר במימוש יעדי השילטון המקומי. אחריה, בסדר יורד, המועצה האזורית עמק חפר בתהליך הרחבת המושבים, עיריית רעננה, המועצה האזורית עמק חפר בהקמת היישוב הקהילתי ואחרונה ברשימה, עיריית חולון שלא זכתה לשום ציון גבוה במימוש יעדיה.

בשלושת חקרי האירוע המובילים, ניכר שהציונים הגבוהים הושגו ביעדים מסוימים, ואלה הם: המאמץ להגדיל את חופש הפעולה של הרשות המקומית, להגביר את מעורבות הרשות בביצוע תוכניות ולהבטיח תדמית חיובית בעיני הציבור. מסקנתנו מממצאים אלה היא שאסטרטגיות המימון שנקטו ראשון לציון, רעננה ועמק חפר (בהרחבות המושבים), תרמו תרומה חשובה ליכולתן של הרשויות להגביר את מעורבותן ביזום הפיתוח, בשליטה על עיתויו ובהכוונת אופיו. והישגים אלה הם בעלי חשיבות רבה לרשויות המקומיות.

לאור העובדה שראשון לציון זכתה בציונים גבוהים כמעט בכל יעדיה, נראה שהיא מפעילה את אסטרטגיית המימון היעילה ביותר. לכאורה, היה אפשר להמליץ לכל רשות מקומית לאמץ את שיטתה, אבל יש לזכור שהיעילות של אסטרטגיית המימון של ראשון לציון קשורה קשר הדוק לנסיבות המיוחדות שמאפיינות אותה, ובהן קיומן של עתודות קרקע גדולות בבעלות מינהל מקרקעי ישראל בתחום שיפוט העיר; ראשון לציון נחשבת לאזור מבוקש מאוד למגורים; העניין הרב שגילה מינהל מקרקעי ישראל בפיתוחן ובשיווקן של עתודות הקרקע הללו; וההסכמה של משרדי הממשלה לתנאי ההסכם. אבל ראוי לציין שלאחר שהופעל הסכם הגג, התנגד אגף התקציבים באוצר להעמיס את הוצאות הפיתוח על ערכי הקרקע (מדיניות זו באה לידי ביטוי, כזכור, בדוח ברודט) וסירב לתמוך ברעיון שהסכם גג במתכונת שיושמה בראשון לציון, יופעל גם בערים אחרות. מכיוון שכך, גם אם יימצאו רשויות מקומיות שלהן מאפיינים דומים לאלה שתוארו לעיל, לא יהיה אפשר ליישם את עקרונות הסכם הגג בגלל התנגדותו של משרד האוצר. אם כן, נשאלת השאלה אם אפשר ליישם את עקרונותיו של הסכם הגג במקרים שהקרקע היא בבעלות פרטית, כשאינן נזקקים להסכמת משרדי הממשלה. התשובה היא, ככל הנראה, שלילית. בישראל, בשל ההיקף הקטן של הקרקעות הפרטיות, היזמות היא בדרך כלל על שטח קטן יחסית ולא כדאי ליזמים, מבחינה כלכלית, לשאת בנטל המימון של כל צורכי הציבור לרבות תשתיות-על ומבני ציבור.

אסטרטגיית המימון שנהוגה בעמק חפר, נתנה מענה לצרכי הפיתוח של המגזר הכפרי, אך קרוב לוודאי שיישומה בערים הגדולות לא היה נותן מענה מספק, בייחוד משום שטרם נמצא מענה למימון הקמתם של מבני הציבור שם.

רעננה עושה שימוש אינטנסיבי בכלי המימון הפורמליים שלה. חתימת הסכם הפיתוח בינה ובין היזם נעשתה בעיקר משיקולי יעילות ופחות מתוך מגמה להשיג מקורות מימון שהיו חסרים. האם אפשר להסיק מכאן שכל רשות מקומית יכולה לסמוך על מקורות ההכנסה העצמיים שלה כדי להבטיח את מימון צורכי הפיתוח העירוני? התשובה היא שלילית והראיה היא עיריית חולון. היכולת להפעיל את הכלים הפורמליים אינה תלויה רק במדיניות שנוקטת הרשות בעניין ניצולם, אם כי בהחלט נודעת לכך השפעה רבה. לכלים אלה מגבלות הפעלה שמובנות עמוק בתוך השיטה, והרשות המקומית אינה יכולה לשנותם, תהיה מדיניותה אשר תהיה. למשל, בתוכניות בניין עיר שנערכו לפני שנת 1975, לא חלה חובת תשלום של היטל ההשבחה. כמו כן, הזכרנו פעמים מספר את ההשפעה שיש לרשימת הפטורים מתשלום היטל השבחה על ההפחתה בהכנסותיה הפוטנציאליות של הרשות. גם לחוקי עזר יש מגבלות הפעלה. לדוגמה, כשמספר בעלי הקרקע רב, הרשות המקומית אינה יכולה לצל את סמכותה ולהעניק היתר לבעלי הקרקע כדי שיבצעו הם את עבודות הפיתוח של התשתיות הפיזיות

מסקנתנו היא שהשוואה מלאה בין אסטרטגיות הפיתוח שנקטו הרשויות המקומיות בחקרי האירוע שנבדקו, היא בלתי אפשרית, ולכן אי אפשר להצביע על אסטרטגיה אחת מומלצת. זאת מאחר שמסלולי הפיתוח אינם זהים והנסיבות המיוחדות של כל רשות יוצרות שונות שההסבר לה הוא הן באמצעות דפוסי הפיתוח הנקוטים ושיטת הניהול של קברניטי הרשות והן באמצעות ניתוח האילוצים והנסיבות הייחודיים של הרשות. במגבלות שיטת המחקר שבה השתמשנו, אי אפשר

לאמוד את משקלו של כל משתנה מסביר. לעומת זאת, ממצאינו בהחלט יכולים להצביע על מגוון דרכים שנקטו הרשויות המקומיות שנדגמו, כדי לתת מענה לצרכים הייחודיים שמאפיינים כל אחת מהן. מאחר שהצרכים של הרשויות המקומיות הם שונים ומגוונים, וגם האילוצים המאפיינים אותן אינם דומים, הרי שכל רשות צריכה "לתפור" לעצמה פתרון "על-פי מידותיה", כלומר לפי הנסיבות המיוחדות שמאפיינות אותה ולפי האילוצים והמגבלות שבמסגרתם היא פועלת. לפיכך אנו סבורות, שיותר מכול נחוצה לרשויות המקומיות גמישות ביכולתן להפעיל אמצעים שימשו כלי ביצוע ותמריץ להכוונת הפיתוח העירוני.

אסטרטגיות המימון מנקודת מבטן של קבוצות העניין האחרות

עבודתנו לא תהיה שלמה, אם לא נקדיש תשומת לב גם ליעדים של קבוצות העניין האחרות שמשפיעות על תהליכי הפיתוח ומושפעות ממנו, כלומר השילטון המרכזי, היזמים ורוכשי הדירות. נזכיר שאת ניסוח היעדים בעבור קבוצות עניין אלה ערכו החוקרות ואנו מייחסות את היעדים לגופים המוזכרים לעיל.

יעדי השילטון המרכזי

לוח מספר 3: יעדי השילטון המרכזי

- לצמצם לכדי מינימום את העמסת נטל המימון של שירותי ציבור על מחירי הקרקע והדירות.
- למנוע תהליכים שאין ודאות מה יהיה אופן השפעתם על ההכנסות לקופת המדינה.
- לדאוג שהקצאת המשאבים הלאומיים בין כל הרשויות המקומיות תהיה הוגנת.
- לתרום לשיפור רמת הרווחה של אזרחי המדינה.
- לשמור על רמה אחידה של פיתוח ברשויות המקומיות ברחבי המדינה.
- להבטיח שקצב הבנייה בישראל יתאים לביקוש ליחידות מגורים, כדי למנוע מצוקת דיור והאמרת מחירים.
- להבטיח שהרשויות המקומיות ינהלו את ענייניהן הכספיים בתבונה ויימנעו מגירעונות כספיים בתקציביהן.
- לאפשר פיקוח ובקרה על אופן ניהול משק הכספים ברשויות המקומיות.

נקודת המבט של השילטון המרכזי

השילטון המרכזי נדרש להסתכל על כל נושא הפיתוח בראייה לאומית רחבה. מתוקף תפקידו מוטלת עליו האחריות לדאוג שהמשאבים הלאומיים יוקצו בהגינות, לתרום לשיפור רמת הרווחה של כל אזרחי המדינה ולהבטיח שלא ייפגעו הכנסות המדינה. על רקע זה עשויים להיווצר קונפליקטים עם השילטון המקומי מאחר שכל רשות מקומית שואפת לספק לתושביה רמת שירותי ציבור גבוהה מהממוצע. להערכתנו, המדיניות הריכוזית שנוקטים משרדי הממשלה מגדילה את האתגר של הרשויות המקומיות לתור אחר עוד ועוד אמצעים שיגדילו את מקורות המימון שלהן, יפחיתו את תלותן בשילטון המרכזי ויגדילו את חופש הפעולה שלהן בהספקת צרכי ציבור משופרים.

בשעת עבודתנו למדנו שלא תמיד יש תיאום בין מדיניות משרד האוצר ובין המדיניות של משרדי הממשלה האחרים. במקרים של מחלוקת, הנפסדת בסופו של דבר היא הרשות המקומית. דוגמה לכך אפשר לראות באישורו של שר הפנים לחוק עזר למבני ציבור שיזמה עיריית חולון. משרד האוצר, שכזכור התנגד נמרצות לאישור החוק, הורה למנוע מעיריית חולון כספים המגיעים לה, על-פי המלצות דוח ברודט, כל זאת אף-על-פי שהעירייה הייתה ועודנה (נכון למרץ 1997) מנועה מלגבות כספים על-פי חוק העזר החדש. במדיניותו זו, לדעתנו, אוחו משרד האוצר בחבל משני קצותיו. מצד אחד, טוענים במשרד האוצר שעל המדינה לספק לאזרחיה שירותי ציבור ברמה מניחה את הדעת, וכי רשויות שמעוניינות לספק לתושביהן רמת שירותים גבוהה מזו יוכלו לעשות זאת על-ידי גיוס המשאבים הדרושים מהציבור שעתיד להינות מרמת השירותים המשופרת. מצד אחר, מתנגד משרד האוצר להפעלתו של חוק עזר למבני ציבור, אף שזוהי הדרך הברורה ביותר לחייב את הניהנים מהשירות לשאת בנטל מימונו. במשרד האוצר לא יכלו להסביר את הסתירה, לכאורה בעמדת המשרד ורק השיבו שהמשרד מתנגד לכל פעולה שעשויה להביא לידי עלייה במחירי הדיור. שאלתנו, במה שונים היטלי פיתוח לתשתיות הנדסיות מהיטל מבני ציבור (במקום שבו אי אפשר לגבות היטל השבחה, יש לציין), נשארה בלא מענה.

מתקבל הרושם שמערכת ההגבלות שמטיל השילטון המרכזי על פעולותיהן של הרשויות המקומיות, אינה מסייעת למשרדי הממשלה להשיג רמה גבוהה של פיקוח ובקרה. ההפך הוא הנכון. הדעת נותנת שהמדיניות הריכוזית שנוקטים משרדי הממשלה תורמת - לצד גורמים אחרים, כגון שאיפתן של הרשויות המקומיות לספק רמת שירותים תחרותית, ולהיענות לדרישות

הבוחרים - ליצירתיות מרשימה של הרשויות המקומיות אשר בהיעדר מקורות מימון זמינים אחרים ומתוך מחויבות לבחוריהן, מבקשות להמציא אמצעי מימון בלתי-פורמליים שמטרתם להגדיל את חופש הפעולה של הרשויות ולהקטין את תלותן בשילטון המרכזי ואת מעורבותו בענייניהן. מסקנתנו היא שכדי לענות על יעדיו של השילטון המרכזי על הצד הטוב ביותר, נחוץ לקבוע אילו מן האמצעים הבלתי-פורמליים הם קבילים ולקבוע מסגרת גמישה להפעלתם כדי שכל רשות מקומית תוכל להתאימם לצרכיה. בדרך זו יפחתו, לדעתנו, מאמציהן של הרשויות המקומיות לתור אחר דרכים שבאמצעותן יוכלו לעקוף את מנגנוני השילטון המרכזי שמגבילים את חופש פעולתן.

יעדי היזמים

לוח מספר 4: יעדי היזמים

- למקסם את הרווחים על הקרקע ולצמצם לכדי מינימום את עומס המימון המוטל על היזם/בעל הקרקע.
- להבטיח רמת פיתוח גבוהה כדי להגביר את אטרקטיביות הפרויקט.
- לשמור על קשר הגיוני בין היקף התשלומים הנדרשים מהיזם ובין הצורך בשירותי הציבור הנובעים מהפרויקט שהוא בונה.
- (כפועל יוצא מהנזכר לעיל) להבטיח שהנטלים שעל היזם לשאת בהם, לא יגלמו בתוכם מימון של צורכי ציבור בעבור אוכלוסייה הגרה מחוץ לגבולות הפרויקט או בעבור אוכלוסייה ותיקה.
- לא לשאת בנטל מימון גבוה יותר מיזמים/בעלי קרקע אחרים.
- לאפשר ביקורת ציבורית ומשפטית שתגן על זכויות היזם.
- להאיץ את תהליכי התיכנון ואת ההליכים הטרורם ביצועיים (היתרי בנייה, תשלומים שונים וכיוצא באלה).
- לדעת מראש מהן כל המטלות המימוניות החלות על יזמים/בעלי קרקע כדי להקטין את אי הוודאות הכלכלית בביצוע פרויקטים.
- שמירה על שווי הנדל"ן שבבעלותם.

נקודת המבט של היזמים

יעדם העיקרי של היזמים ו/או של בעלי הקרקע הוא לצמצם לכדי מינימום את עומס המימון המוטל עליהם ולהגדיל במידת האפשר את רווחיהם מהקרקע. יעדם זה סותר את יעדן של הרשויות המקומיות שמבקשות להעביר אל כתפי היזמים חלק ניכר מהאחריות למימון צורכי הציבור שרצונן לספק לתושבים. אלא שהיזמים, לפחות הוותיקים והמתמידים שביניהם, מעוניינים שדירות המגורים שהם מקימים, ייהנו מרמה גבוהה של שירותי ציבור מכיוון שבכך גדלה אטרקטיביות הפרויקט וגדלים הסיכויים לשווק את הדירות מהר ובמחיר גבוה, בייחוד אם הפרויקט משווק בשלבים. בנקודה זו יש דווקא הלימה בין יעדי היזמים ליעדיהן של הרשויות המקומיות. מאחר שאי אפשר להבטיח צורכי ציבור איכותיים בלי לשריין את המשאבים הדרושים לשם כך, אנו מניחות שיזמים רבים עשויים להשלים עם הצורך לשאת בחלק מנטל המימון, במידה שהללו ישיבחו את השכונה שהם בונים. נשאלת השאלה מהו נטל לגיטימי מבחינת היזם. בהחלט ייתכן שהיזמים יקבלו בהבנה חיובים בעבור צורכי ציבור שישירותו את אוכלוסיית היעד שבעבורה הם מפתחים את המתחם. זאת ועוד, השימוש באמצעים הבלתי-פורמליים נעשה על-פי-רוב לפי שיטת ניהול משק כספים סגור, ולכן היזם יכול להיות סמוך ובטוח שהכספים שהוא משקיע, אכן יופנו להשבחת צורכי הציבור במתחם שבו הוא בונה.

אשר לחיובו של היזם בנטלים בעבור מימון צורכי פיתוח של אוכלוסייה עתידית או לשם השלמה של צורכי ציבור מחוץ למתחם שלו, קרוב לוודאי שהיזמים יראו בפעולה כזו מצד הרשות המקומית פעולה לא לגיטימית.

להסכמים בדרך של משא ומתן בין היזמים ובין רשויות התיכנון יש פנים לכאן ולכאן. אם המשא ומתן בדבר מטלות יזמים נערך עם הרשות המקומית לאחר שהיזם רכש את זכויותיו לפיתוח הקרקע, עלול היזם להיות מופתע אשר לגובה ההוצאות שיידרש ליטול על עצמו. אבל חרף הצדדים השליליים שלכאורה נוגעים לאי הוודאות הכלכלית, בהחלט ייתכן שיזמים יסכימו להליך של משא ומתן עם הרשות מתוך תקווה שבתמורה להיענותם לדרישות הרשות המקומית, היא תלך לקראתם ובכך תסייע להם לקדם את הפרויקט שלהם.

עוד יעד חשוב במערכת שיקוליו של היזם נוגע לשוויון בנשיאה בנטל בינו ובין יזמים אחרים. היזם יבקש להבטיח שהנטל שעליו לשאת לא יהיה גדול משל יזם אחר שעוסק בפיתוח במתחם שתכונותיו דומות לשלו. בהיעדר דפוסים ממוסדים שלפיהם נקבעות מטלות יזמים, הרשות המקומית כמעט שאינה מוגבלת ביכולתה להפעיל הסדרים אלה בדרך לא שוויונית.

מסקנתנו היא שכדי לענות על קבוצת היעדים של היזמים ושל בעלי הקרקע נחוץ לקבוע הסדרים ממוסדים למטלות יזמים כדי להבטיח שקיפות מירבית של המשימות המוטלות עליהם. עם זאת, יש להבטיח שתישמר גמישות מרבית בהסדרים אלה כדי שיהיה אפשר להתאים אותם למאפייני הפיתוח ולתנאי מציאות משתנים.

יעדיהם של רוכשי הדירות

לוח מספר 5: יעדיהם של רוכשי הדירות

- לזכות במערכת שירותי ציבור ברמה גבוהה.
- להפחית את נטל התשלומים שחל עליהם.
- לא לממן את חלקם של התושבים הוותיקים בפיתוח.
- לא לשאת בנטל מימון של צורכי ציבור שישרתו דיירים עתידיים (להוציא בני הדור השני).
- לאפשר ביקורת ציבורית שתגן על זכויותיהם.
- לשמור על ערך נכסיהם הנדלנייים.

נקודת המבט של רוכשי הדירות

רוכשי הדירות מעוניינים שיסופקו להם שירותי ציבור באיכות טובה, במגוון רב ובעיתוי הנכון. יעדים אלה משותפים לרוכשים ולרשויות המקומיות. אלא שאף-על-פי שהרוכשים היו מעדיפים שהאחריות למימון אותם שירותים תחול על השילטון המקומי, הרי הרשויות המקומיות דווקא מבקשות לצמצם את נטל המימון המוטל עליהן, ולהפנות לפחות את מקצתו ליזמים ולרוכשי הדירות. בנקודה זו יש זהות בין יעדיהם של הדיירים הפוטנציאליים ובין יעדיהם של היזמים. שתי הקבוצות מעוניינות לצמצם במידת האפשר את נטל המימון שחל עליהן, אבל המניעים של כל קבוצת עניין שונים. היזמים רואים בהגדלת נטל המימון שחל עליהם גורם שעלול לפגוע ברווחיהם מהפרויקט שהם מפתחים. לעומתם, סבורים רוכשי הדירות שמאחר שהרשות המקומית אחראית לספק את צורכי הציבור, הרי מוטלת עליה גם חובת מימוןם. בכל חקרי האירוע שבדקנו היה נימוקם של קברניטי הרשות המקומית בדבר ההצדקה להטיל נטל כספי על רוכשי הדירות, שהרוכשים הם שיהנו, בסופו של דבר, מקיומם של צורכי הציבור, ולכן מוצדק להטיל עליהם להשתתף בחלק היחסי של מימון צורכי הציבור שמהם ייהנו. המחלוקת מחריפה אם נותנים את הדעת שבמקרים רבים הרשויות המקומיות הן שמקימות את מערכות התשתית העירוניות מראש, כדי שיתאימו לשירותם

של מספר משתמשים רב יותר. על רקע זה עשויים להתגלות ניגודי אינטרסים בין הרשות ובין רוכשי הדירות. הלוא רוכשי הדירות ידרשו, לשאת בנטל המימון של היקף שירותי ציבור שישרתו אותם בלבד. לדידם, נשיאה בנטל מימון של צורכי ציבור בהיקף שיידרש בעתיד, אינה הוגנת ואינה מוצדקת מכיוון שאין ביטחון שהם ימשיכו להתגורר בפרויקט ולצרוך בו שירותים בעתיד. עם זאת, הרוכשים מעוניינים לשמור על ערך נכסיהם הנדל"ניים ויעד זה עלול לסתור את חוסר נכונותם לשלם בעבור צורכי ציבור עתידיים. קרוב לוודאי שבשעה שדייר יהיה מעוניין למכור את דירתו, מחירה יושפע מאיכות ומכמות שירותי הציבור המסופקים בשכונה.

עוד יעד של רוכשי הדירות נוגע לצורך בגילוי נאות של הגורמים שנלקחו בחשבון בעת עריכת התחשיבים של גובה ההיטלים שעליהם לשלם (במישרין או בעקיפין). הדבר נחוץ כדי שיוכלו לקבל הגנה מנהלית ושיפוטית, אם נפגעו כלכלית פגיעה של ממש או אם יש חשש שנפגעו זכויותיהם.

קשרי גומלין בין קבוצות בעלי העניין הפועלות במערכת

בין קבוצות בעלי העניין שהזכרנו לעיל, פועלת מערכת של קשרי גומלין שבה מעורבים אינטרסים שמקצתם משותפים לכל הקבוצות, ומקצתם שונים מקבוצה לקבוצה, ולעתים אפילו מנוגדים.

הדרג העליון שהוא דרג השילטון המרכזי, מפעיל מערכת ריכוזית בעלת אוריינטציה ציבורית במדיניות התיכנון והשימוש בקרקע (אלתרמן, 1990). דרג הביניים, קרי: השילטון המקומי, משמש, בין היתר, גשר בין המדיניות הלאומית הכללית ובין יוזמות הפיתוח העירוני המתבצעות בפועל. בתחתית הסולם נמצאים בעלי הקרקע ו/או היזמים שאינם שותפים לעיצוב המדיניות הציבורית.

השילטון המרכזי נתון לחצים פוליטיים כבדים הפועלים "מלמטה", הן מצד השילטון המקומי והן מצד היזמים (באמצעות התאחדות הקבלנים והבונים ועוד גורמים עסקיים כהתאחדות התעשיינים). במובן מסוים אפשר למצוא זהות בין יעדי השילטון המקומי ובין יעדי היזמים. שני המגזרים מבקשים להפחית את התערבותו של השילטון המרכזי בענייניהם. השילטון המקומי הפך באוטונומיה בניהול המערכת העירונית, אך ברוב המקרים אינו מעוניין לוותר על התמיכה המימונית של הממשלה. המגזר העסקי מפעיל אף הוא לחצים שמקורם בסיבות כלכליות, שכן הוא מעוניין להפחית את נטל המסים שחל עליו בכל הנוגע לנושאי פיתוח, ולהפחית את התערבות הממשלה בשוק ההון. לחצים אלה משפיעים על גיבוש המדיניות הלאומית.

מנקודת מבטם של היזמים, מערכת הלחצים המופעלת עליהם "מלמעלה" היא כפולה. בעקיפין הם מושפעים מהמדיניות הלאומית, ובמישרין הם מושפעים מהמדיניות המקומית של הרשות שבתחומה הם בוחרים לפעול.

לעומת השילטון המרכזי והיזמים, השילטון המקומי פועל בין הפטיש לסדן. מצד אחד, הרשות המקומית פועלת בתנאי תלות במשרדי הממשלה אף שהדרג הממשלתי טרם גיבש מדיניות כוללת ומשולבת אשר לתמרוץ הפיתוח המקומי והניהול המקומי השוטף בתנאי גידול מואץ. מצד אחר, פועלים על הרשויות המקומיות לחצים שמפעיל המגזר הפרטי התוסס מלמטה, לקידום יוזמות פיתוח פרטיות שאינן מתיישבות תמיד עם מערכת השיקולים הכלל-עירוניים, שעליה מבססת הרשות המקומית את אסטרטגיית הפיתוח שלה. מסיבות אלה מתעוררים לא פעם עימותים בין השילטון המקומי ובין שתי קבוצות העניין האחרות, שמעליו ומתחתיו. אם כך, נשאלות השאלות:

– האם נחוץ לשפר את תפקודן של הרשויות המקומיות בתחום מימון הפיתוח העירוני?

– מה עשויה להיות השפעתה של האטה בקצב הפיתוח העירוני על אסטרטגיות המימון של הרשויות המקומיות?

על שאלות אלה ננסה לענות בפרק הסיכום והמסקנות בעוד אנו ממליצות על דפוסים רצויים שסייעו לרשויות המקומיות להתמודד עם האתגרים של מימון הפיתוח.

פרק 14: סיכום והמלצות למדיניות לעתיד

כלי המימון הבלתי-פורמליים צמחו מתוך מציאות של פיתוח אינטנסיבי שהחלה לתפוס תאוצה בייחוד ברשויות המקומיות שבמרכז הארץ. הדעת נותנת שכל זמן שבישראל פועל שוק פיתוח תוסס, כל עוד קצב הצמיחה במשק גבוה והתמיכה הממשלתית במימון הפיתוח נשארת נמוכה, כך ימשיכו הרשויות המקומיות להיעזר בנטלי היזמים הבלתי-פורמליים ואף ישכללו אותם מזמן לזמן.

אבל אף-על-פי שבראשית שנות ה-90 אפיין את ישראל קצב צמיחה גבוה, הרי בשלהי שנת 1996 נשמעו אזהרות של מומחים בכלכלה הישראלית שהמשק עומד לפני מיתון, וכי צפויה האטה ניכרת בתהליכי הפיתוח. אם תחזית זו תתממש, כך סברו המומחים, היא עשויה להשפיע גם על צמצום בנכונותם של היזמים "לתרום" מעל ומעבר לנטלים החלים עליהם, על-פי הסדרים מפורשים בחוק. וזאת דווקא בתקופה שבה השתתפות היזמים בנטל הפיתוח תהיה חיונית, מכיוון שבעת מיתון צפוי שהיקף הכספים שיועברו מהשילטון המרכזי לרשויות המקומיות אף יפחת, לעומת המצב היום. לעומת זאת, יש הטוענים, שבישראל גם כשהמשק בהאטה עדיין הצמיחה היא גבוהה למדי, ולכן יש לצפות שהפיתוח יימשך. לעניין זה חשוב שזכיר שהיזמים לא תמיד רואים במטלות הבלתי-פורמליות דבר רע; לעתים נטלים אלה משרתים שירות הדדי גם את הרשות המקומית וגם את היזמים משום שהם מאפשרים השבחה של רמת השכונה ויתר גמישות בהספקת צורכי הציבור הרצויים. בשנת 1998 מתברר שהערכות המומחים אכן התממשו, והמשק שרוי במיתון מתמשך שסופו לא נראה באופק. עם זאת, לאור מידע כללי שברשותנו מתקבל הרושם שהנוהג לערוך הסכמים עם יזמים ממשיך להתקיים. החוקרות סבורות שראוי לבחון בחינה יסודית את ההשלכות של מיתון במשק על העברת נטל הפיתוח אל היזמים במסגרת עבודה נפרדת. רק כך יהיה אפשר ללמוד אם גם בעת האטה מסוימת במשק, נטלי היזמים בכל זאת לא נעלמים כליל מנוף הפיתוח העירוני.

אם לנסות ולצפות את מגמת התפתחותם של נטלי היזמים "היצירתיים", אנו סבורות שיש לצפות למצוא אותם ברשויות מקומיות (עירוניות וכפריות כאחד) שמוכיחות חוסן פיננסי. רשויות אלה הן גם בדרך כלל המבוקשות ביותר למטרות פיתוח בעיני היזמים והמשקיעים.

לאחר שחקרנו ולמדנו את פניה הרב-גונויים של סוגיית מימון הפיתוח העירוני ברשויות המקומיות, מן הראוי לסיים עבודה זו בהמלצות אחדות המופנות למקבלי ההחלטות במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות. והרי עיקרן:

(1) הכרת הגופים הרשמיים שהסכמים בין רשויות התיכנון ליזמים הם לגיטימיים.

מדיניות הממשלה פועלת למען הגדרתו של סטנדרט פיתוח אחיד לכל הרשויות המקומיות בישראל כדי להבטיח עמדת פתיחה שווה לכולן; המלצות דוח ועדת ברודט משקפות במידה רבה מגמה זו. אלא שכמקובל במשק תחרותי, כל רשות שואפת להעלות את סטנדרט הפיתוח שהיא מספקת לתושביה, מתוך כוונה לשפר את איכות חיי הבוחרים. לשם כך זקוקה הרשות לגייס עוד משאבים שיהיו המקור הכספי למימון רמת פיתוח, שהיא מעל רמת הפיתוח הסטנדרטית. ממצאינו מורים שהתפתחות הנטלים הבלתי-פורמליים בדרך ההסכמית היא עובדה קיימת, ולכן מוטב לקבוע כללים ברורים בנוגע להסכמים מרצון מאשר להסתכן שהרשות תנסה למצוא דרכים עקלקלות שאינן עומדות לביקורת ציבורית.

לדעתנו, מן הצדק לשתף את היזמים בנטל המימון של צורכי הציבור החדשים שהם תוצאה של הפיתוח שביצעו, אבל נחוץ לגבש מדיניות ברורה בנוגע לסוג המטלות שרצוי לשתף את היזמים במימון, וכן את היקפן הראוי. בנובמבר 1996 החליטה הממשלה למנות ועדה בין-משרדית לבדוק את נושא היטלי הפיתוח, אך עד ראשית 1997 טרם נתפרסמו מסקנותיה של הוועדה. לדעתנו, בדיקת היטלי הפיתוח בלבד לא די בה. לדעתנו, יש לצרף לוועדה גם נציג של התאחדות הקבלנים הארצית,

יחד יש לגבש מדיניות בדבר הנשיאה בנטל הוצאות הפיתוח ומה ממנו יועמס (אם יועמס) על היזמים ועל רוכשי הדירות. חשוב שהמדיניות תאפשר גמישות לרשות כדי שתוכל להתאים לצרכיה את סוג המטלות שייקבע שהוא לגיטימי. אם תתקבל החלטה שיש מקום להגדיל את נטל המימון על היזמים, יהיה נחוץ לגבש מסגרת גמישה שתאפשר לרשות המקומית לקיים משא ומתן עם יזמים בנוגע למשימות שיתבקשו למלא. חשוב שגיבוש ההנחיות יעסוק גם בפיתוח אמות מידה לחלוקת הנטל וההנאה, ושהללו יעוגנו בחקיקה הראשית כדי למנוע ספקות בדבר הפעלתן.

(2) בחינה מחודשת של "ארגז הכלים" המעוגן בחוק התיכנון והבנייה.

חוק התיכנון והבנייה קובע הנחיות כמעט אחידות בנוגע לכלי המימון שיכולות להפעיל הרשויות המקומיות, אף שצורכיהן של הרשויות המקומיות שונים. לפיכך מוצע לבחון בחינה מעמיקה את התאמת הכלים הקבועים בחוק לצרכים השונים של מגורים שונים ושל קבוצות אוכלוסייה שונות, במיקומים גאוגרפים שונים. כמו כן רצוי לבדוק את מידת התאמתם של הכלים הקבועים בחוק - כגון היטל ההשבחה וההפקעות - אל מול השינויים הניכרים שחלו ב"סל השירותים" שמספקות הרשויות המקומיות - במגוון, בהיקף וברמה של שירותים אלה.

(3) התרת שינוי הייעוד של מקרקעין שהופקעו לצורך ציבורי לייעודים כלכליים.

סעיפים 195 ו-196 לחוק התיכנון והבנייה מטילים הגבלות על מוסדות התיכנון ועל הרשויות המקומיות בכל הנוגע לשינוי ייעודם של מקרקעין שהופקעו לצורכי ציבור. מטרת ההוראות בסעיפים אלה היא למנוע מצב שלפיו יופקע רכושו של הפרט לצורכי ציבור, ולאחר שנרשם על שם הרשות המקומית, ישונה ייעודו לייעודים כלכליים מסחריים כדי "להעשיר את קופת הרשות המקומית".

ראש עיריית רעננה סבור שבשני מקרים לפחות מוצדק שינוי ייעוד של מקרקעין שהופקעו: (א) כאשר יש צורך בחילופי שטחים כדי לרכז שטחים גדולים לצורכי ציבור במטרה להקים מתקנים עתירי שטח דוגמת בתי ספר, מכון טיהור וכיוצא באלה. במקרים רבים אי אפשר להגיע לריכוז השטחים הדרושים אלא במסגרת של חילופי מקרקעין שמלווים בשינוי ייעוד הדדי, באופן שסך כל ההפרשות לצורכי ציבור בתחום הרשות המקומית אינו עולה על המותר בחוק. (ב) ברשויות שבהן הקרקע היא בעיקר ציבורית, בולטת מצוקת המימון של הרשות בשל היעדר מקורות כספיים שדי בהם כדי לפתח שכונות חדשות ולהעניק להן שירותים מוניציפליים איכותיים. לפיכך יש הצדקה שהרשות המקומית תוכל ליזום שינויים מוגבלים ומבוקרים בתוכניות שיאפשרו לה לנצל את מקצת המקרקעין שהופקעו לצורכי ציבור, לצרכים כלכליים, כלומר מכירתם ליזמים פרטיים או הקמת שותפות עמם. הצעה ברוח זו גובשה בדוח ועדת קהת שבדקה את נושא האצלת סמכויות שר הפנים לראשי הרשויות המקומיות (דוח קהת הוגש לשר הפנים אליהו סוויסה, יוני 1996).

(4) בחינה מחודשת של היטל ההשבחה שחל על בעלים פרטיים ועל מינהל מקרקעי ישראל.

בראשית 1997 שב היטל ההשבחה אל סדר היום הציבורי לאחר תקופה שבה היה נראה שהרשויות המקומיות ובעלי הקרקע משלימים עם קיומו של הכלי במתכונתו הנוכחית. את יריית הפתיחה לדיון הציבורי נתן סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר שהצהיר בכנס מקצועי של ארגון השמאים (דצמבר 1996), כי במשרד האוצר שוקלים הצעה לבטל את היטל ההשבחה ולהחליפו בדרכים אחרות לגיוס כספים למטרות פיתוח. הסיבות העיקריות ליוזמה זו הן שהיטל ההשבחה הוא כלי בלתי-שוויוני וכן שבכל מיזם ומיזם נוצר חוסר ודאות אשר לשיעור המס שעתידי להתקבל, הן בשל הפטורים הקבועים בחוק שאת הפעלתם קשה לעתים לצפות, והן בשל הליכי השמאי הבורר שמסתיימים על-פי-רוב בשומה נמוכה יותר מזו שנקבעה תחילה. חוסר השוויוניות בולט בין רשויות שבהן שיעור הקרקעות הפרטיות הוא גבוה ושיעור ההיטל החל עליהן הוא 50%, לעומת רשויות שבהן אין כמעט קרקע פרטית. בדרך כלל מדובר בערים בפריפריה שבהן ערכי הקרקע נמוכים ממילא, ושם חייב מינהל מקרקעי ישראל להעביר לרשות המקומית רק 10% מהיקף תקבוליו.

את אחת ההצעות לכלי חלופי להיטל ההשבחה הציעה אלטרמן ימים אחדים לפני המועד שבו הצהיר הממונה על התקציבים באוצר על המחשבות לבטלו (גלובס, 25.12.96). הצעתה של אלטרמן מבוססת

על כלי מוכר ומקובל בארצות-הברית המכונה "היטל השפעה" (ראו סקירתנו בפרק העוסק בנטל יזמים במדינות נבחרות). לפי שיטה זו חייב להיות קשר ישיר בין צורכי הפיתוח ובין גובה ההיטל שגובה הרשות המקומית מהיזם, ועקרון ההוגנות בנשיאה בנטל מובנה עמוק בתוך השיטה. לדעתנו, הרעיון הזה בריא, אך כמובן ידרוש בדיקה ופיתוח נוספים. כדי ליישם את הכלי, יידרש לקבוע אמות מידה שיבטיחו את קיומו של הקשר בין הצרכים החדשים ובין משימות המימון ופירוש הדבר - שיידרש חיזוק של ממש של כושר התיכנון בוועדות המקומיות, כדי שיוכלו לבנות פרוגרמה נבונה של שירותי הציבור הנחוצים ולהעריך את היקף המימון הדרוש. יש לשער שההצעה לביטולו של היטל ההשבחה תעורר מחלוקת בין הרשויות המקומיות, כאשר מצד אחד של המתרס יהיו אלה שהיטל ההשבחה הוא מרכיב עיקרי בתקציבן, ומצד אחר יהיו אלה שממילא אינן מפיקות ממנו תועלת רבה. בטרם יוסקו מסקנות גורפות אשר לעתידו של היטל ההשבחה, יש ללמוד את הנושא לעומקו.

(5) מתן היתר לרשויות לחוקק חוק עזר למבני ציבור

כבר הזכרנו כמה פעמים בעבודה זו את חשיבותו של חוק עזר למבני ציבור. נכון ליוני 1998, פסל בג"צ את הניסיון, הראשון עד כה, של רשות מקומית לחוקק חוק כזה ולהפעילו. לדעת החוקרות, אין בנימוקי הפסילה משום קביעה שהרשויות המקומיות אינן מוסמכות כלל לחוקק חוק עזר שכזה, אלא שעליהן לעמוד באמות מידה מסוימות שעיריית חולון לא עמדה בהן. לפיכך מוצע לבחון את המתכונת הראויה שתהיה קבילה בעיני משרדי הממשלה, לגביית עלויות מימון מתקני ציבור, לרבות גנים ציבוריים, באמצעות היטלי פיתוח. פתרון אחר אפשרי הוא להכניס שינויים בהמלצות דוח ברודט כדי שיתאימו לתקני פיתוח ההולמים את מציאות הפיתוח של המאה ה-21 ושל ישראל שהתמ"ג שלה גבוהה, והציפיות לאיכות חיים הן בהתאם. זאת, כמובן, בהנחה שהמלצות דוח ברודט אכן ייושמו בפועל ויוכלו לענות על הצורך בגמישות הנדרשת עקב הבדלים בין מאפייני הרשויות והנסיבות המיוחדות של כל אחת.

(6) קביעת מנגנון במשרד הפנים ובמחוזות למעקב ולבקרה אחר תעריפי היטלי הפיתוח ועדכונם מזמן לזמן

כדי לנצל עד תום את פוטנציאל הכנסותיהן של הרשויות המקומיות ממקורות מימון עצמיים שעומדים לרשותן, בדמות אגרות והיטלי פיתוח מכוח חוקי עזר, נחוץ שמשרד הפנים יקבע נהלים ברורים ואחידים לעדכון ראלי של תעריפי ההיטלים והאגרות, נוסף על ההצמדה החודשית למדד המחירים לצרכן. העדכון יכול להיערך בקביעות אחת לתקופה או לחלופין כל אימת שהרשות המקומית מתכננת לבצע עבודות פיתוח בהיקף נרחב. במקביל רצוי להקים מנגנון מעקב ובקרה שיפעל בכל אחד ממחוזות משרד הפנים, מנגנון שיהיו בידיו כלים נאותים, כדי לפקח על ההתאמה של תעריפי ההיטלים למשימות הפיתוח, ושיוכל להקל את הנטל מעל המינהל לכספים ולתקציבים במשרד הפנים בירושלים. בדרך זו יפחת הצורך להשלים את המשאבים החסרים באמצעות מימון חיצוני מתקציב המדינה לפרויקטים של פיתוח, יפחתו הגירעונות בתקציבן השוטף של הרשויות המקומיות ויקוצר משך תהליך האישור והעדכון של תעריפי ההיטלים.

(7) הפחתת העומס ממשרד הפנים והאצלת עוד סמכויות למחוזות ולרשויות המקומיות.

בישראל 256 רשויות מקומיות וכל אחת מהן נזקקת לאישורו של שר הפנים לרבות מפעולותיה. מממצאינו עולה בעיה בדבר משך הזמן הדרוש לשר הפנים או מי שהוסמך על ידו, לאשר את פעולות הרשות. משרד הפנים, באמצעות מנגנוני המעקב והבקרה הנוכחיים שלו, אינו יכול לתת מענה מהיר ומועיל לדרישות הרשויות. לדעת החוקרות, מומלץ לשקול שתי דרכים כדי להפחית את העומס בהדרגה:

בשלב ראשון, מוצע לבחון אם יש מקום להוריד את דרג הפיקוח מהמישור המרכזי למחוזות ולהאציל, בחוק ובנוהל, יותר סמכויות למחוזות של משרד הפנים כדי לאפשר להם להפחית את הנטל מהמשרד הראשי. כך לדוגמה, אפשר להעביר את הסמכות לאישור של תעריפים מעודכנים של חוקי

עזר לידי הממונה על המחוז ולהשאיר בידי שר הפנים את הסמכות לעסוק באישור של חוקי עזר חדשים שמגישות הרשויות.

בשלב שני, אפשר להרחיב את מגמת הביזור כדי שמשד הפנים יגדיל את חופש הפעולה של רשויות מקומיות שהוכיחו ניהול תקין של ענייניהן הפיננסיים. כלומר יש מקום לשקול להפחית את הצורך באישורים פרטניים של שר הפנים לבקשות של הרשויות המקומיות לאשראי מהבנקים; לתת להן עצמאות לקבוע את השיעור הראלי של היטלי הפיתוח, לפי עלויות כלל-עירוניות הנגזרות מהפיתוח המקומי; להגדיל את שיקול הדעת שניתן לרשויות המקומיות בנוגע לאופן ניצול המשאבים שעומדים לרשותן, וכיוצא באלה. מול טענת הביזור מועלית טענה שלא כל הרשויות המקומיות בשלות לנהוג עצמאות בניהול ענייניהן הפיננסיים. על אילוץ זה אפשר להתגבר על-ידי ביזור בשלבים וקביעת תבחינים שעמידה בהם היא תנאי להגדלת העצמאות המוניציפלית של הרשות. על התבחינים לבדוק את החוסן הפיננסי של הרשות, את האופן שבו היא מנהלת את תקציבה השוטף ואת תקציבה הבלתי רגיל ועוד. בד בבד עם קביעת התבחינים, מומלץ שהמינהל לכספים ולתקציבים במשרד הפנים יחזק ויתגבר את מערך הבקרה שהוא מפעיל באמצעות קציני התקציבים בכל מחוז, וכך יהיה קל יותר לעקוב אחר ניהול ענייניהן של הרשויות ולהבטיח את התערבותו של המשרד במקרים שרשות מקומית "עצמאית" אינה מכלכלת את צעדיה בתבונה ונקלעת לקשיים. כך יהיה אפשר להבטיח שרשויות שלא יצליחו לנהל את ענייניהן ניהול תקין, יחזרו לפעול בפקוח הדוק יותר וישללו מהן הסמכויות לבצע את מקצת פעולותיהן, בלי להזקק לאישור שר הפנים לכל פעולה בנפרד.

(8) ניהול הפיתוח בשיטת משק כספים סגור.

אחת הבעיות שמטרידות את היוזמים היא אי הוודאות אשר לשימוש שנעשה בכספים שהם מעבירים לרשות למטרות פיתוח, וכי הם יופנו לביצוע עבודות שיקדמו את תהליכי הפיתוח במתחם שלהם וישביחו את המוצר שהם בונים. אחת הדרכים למנוע את אי הוודאות הזאת היא לנהל את הפיתוח או כל פרויקט בנייה בשיטת משק כספים סגור. דהיינו לכל פרויקט ולכל אתר פיתוח ייערך רישום כספי נפרד ובו, בין השאר, אומדני עלויות והכנסות שיעודכנו מפעם לפעם; מידע על לוח זמנים ותזרים מזומנים; ודיווח על המצב הפיזי של הפרויקט. בדרך זו יהיו היוזמים בטוחים שכספיהם יבטיחו יישמו לביצוע של עבודות הפיתוח הדרושות במתחם "שלהם", ואילו הרשויות המקומיות יבטיחו שהחזרי הוצאות הפיתוח יכסו את העלויות בפועל. יתרה מזאת, בשיטת משק כספים סגור, קל יותר לחזות גירעונות צפויים ולהימנע מהם מראש על-ידי הגדלת החלק של החזרי הוצאות הפיתוח. אבל לא די במשק כספים סגור מכיוון שעדיין נשארת פתוחה שאלת העיתוי, כלומר מתי הרשות מעבירה את הכספים. לפתרון בעיה זו הציע עו"ד דרכסלר (ריאיון שנערך עמו בנובמבר 1996) לקבוע בחקיקת משנה שהרשות המקומית חייבת להתחיל בביצוע עבודות הפיתוח בעצמה או באמצעות מישהו מטעמה, בתוך פרק זמן סביר מהעת שקיבלה לידיה את כל היטלי הפיתוח המגיעים לה, על-פי חוק, לפיתוח אותה שכונה. לדעת החוקרות, לא מומלץ לנקוב במפורש בפרק זמן מסוים, אלא רצוי להשאיר מקום לגמישות ולשיקול דעת של הרשות המקומית שייבחנו, במידת הצורך, בבתי המשפט.

(9) גיבוש הנחיות להגשת תוכניות לאישור ועדות התיכנון בתוספת נספח פיננסי שיפרט את מקורות המימון שיבטיחו את ביצועם של צורכי הציבור.

בעת האחרונה גוברת המגמה בוועדות התיכנון המחוזיות לדרוש לצרף לתוכניות המוגשות לאישורן, נספח שמנמק את ההצדקה הכלכלית לביצוע התוכנית מנקודת מבטן של הרשויות הציבוריות. בעיקר רווח הנוהג כשמדובר בשינוי קרקע לתעשייה. נוהג זה שהוא חדש למדי, נועד לסייע למקבלי ההחלטות לקבל תמונה שלמה ככל האפשר על הצורך בפיתוח המבוקש ועל ההשלכות האזוריות והמקומיות שיהיו למימושו. להערכתנו טוב יעשו ועדות התיכנון אם ידרשו מכל יוזם תוכנית לצרף גם נספח פיננסי שיראה כי יש בידם מקורות כספיים - ציבוריים ו/או פרטיים - שדי בהם לביצוע התוכנית. דרישה שכזו תחייב תהליך תיכנוני מקיף שבמסגרתו תוכן פרוגרמה המפרטת את צורכי הציבור הנחוצים בפרויקט. רצוי לקבוע בחוק שאם לא ישתכנעו ועדות התיכנון כי קיימים המקורות הכספיים הדרושים לביצוע הפיתוח של התשתיות ושל מבני הציבור, תהיה להם סמכות שלא להעניק

היתרי בנייה או לעכב את הוצאתם עד שישתכנעו המוסדות המאשרים כי יש די משאבים לביצוע הפיתוח. כך יצומצם הסיכון שבהקמת פרויקטים חדשים, בלי שהובטחו מראש האמצעים המתאימים להוצאתם אל הפועל. במסגרת זו רצוי שיערך תיאום ושייקבעו מסגרות לעבודה משותפת בין מינהל התיכנון ובין המינהל לכספים ולתקציבים שבמשרד הפנים. ככל שידיעתנו מגעת, אין היום תיאום משביע רצון בין הזרוע המתכננת של משרד הפנים ובין הזרוע המופקדת על מימון הביצוע של שירותי הציבור בתוכניות.

(10) חיוב בעלי קרקע פרטיים בתשלום חלקם היחסי בהקמת תשתיות-על שמבצע גוף ציבורי.

כשגוף ציבורי או חברה מטעמו מממנים ומקימים תשתיות-על בקרקע ציבורית שמהן ייהנו גם בעלי קרקע פרטיים, יש להסדיר מראש - בדרך משפטית - שבעלי הקרקע הפרטיים יחויבו לשלם את חלקם היחסי בהוצאות הפיתוח שממנו ייהנו בעלי הדירות, אשר ייבנו על קרקעות אלה. שאם לא כן יש חשש שכיסוי הגירעון יצטרך להיעשות מתקציב המדינה. באמצעות הסדר משפטי קביל יהיה אפשר למנוע מחלוקות כמו זו שהתעוררה בעניין אשבל נגד ול"ל מחוז תל-אביב (ראו פרק 4 בסעיף העוסק בהסכמים). יתרה מזאת, יש להבטיח שעלויות הפיתוח יועמסו על כל היחידות המתוכננות להיבנות באתר בייעודים השונים כדי למנוע חוסר שוויוניות בנשיאה בנטל.

לסיכום: אין מחלוקת בנוגע לסוגיה שלא די באמצעי המימון שמסר השילטון המרכזי בידי הרשויות המקומיות כדי לתת מענה לרמת הצרכים המוניציפליים שהרשויות המקומיות מעוניינות לספק לתושביהן. תאוצת הפיתוח שהחלה בראשית שנות ה-90, שימשה כר נוח להתפתחותם של כלים חדשים ויצירתיים שמטרת כולם להגדיל את חופש הפעולה של הרשויות המקומיות על-ידי הגדלת המשאבים הקרקעיים והכספיים שברשותן. הדעת נותנת שלאור המציאות הכלכלית הישראלית ולאור האידיאולוגיה ההולכת ומתחזקת המבקשת להפחית את התלות בשילטון המרכזי, ימשיכו הרשויות בחיפוש מתמיד אחר אמצעים שיאפשרו להן לפעול מחוץ למסגרת שקובע המנגנון הביורוקרטי של השילטון המרכזי. על רקע זה כדאי, אולי, להקדים ולהתוות מסגרות גמישות - כמו אלה שמחקרנו חשף את התהוותן - שיאפשרו לרשויות לצעוד בבטחה משפטית, ולא להלך על הגבול הדק שבין פעילות מותרת ובין פעילות שבתחום האפור.

רשימת מקורות

בעברית

- אלתרמן, ר. (1985), "הפקעות קרקע לצורכי ציבור ללא תמורה לפי חוק התו"ב - לקראת הערכה מחדש", משפטים, כרך ט"ו.
- אלתרמן, ר. (1990), העברת נטל הפיתוח של שירותי ציבור לזמים: היבטים משפטיים ומדיניות חברתית, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון - חיפה. 27 עמ'.
- אלתרמן, ר. עם מ. ויטק (1991), מהפקעות ועד הסכמים - דרכים להשגת קרקע לצורכי ציבור, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון - חיפה. 160 עמ'.
- בן-אליא, נ. (1992), הרשות המקומית בתנאי גידול מואץ, שיקולים תכנוניים, ארגוניים וכספיים לניהול הפיתוח המקומי, המרכז לפיתוח המינהל בשילטון המקומי, ירושלים, 78 עמ'.
- ברכה, ב. (1986), משפט מינהלי, כרך I, ירושלים. 346 עמ'.
- גיל, א. ור. אלטרמן (1994), היטל השבחה בישראל - סוגיות שבחוק ובדרך הפעלתו, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון - חיפה. 163 עמ'.
- דו"ח ועדה לנושא האצלת סמכויות שר הפנים לראשי הרשויות המקומיות (1996), ד. קהת ואחרים (לא פורסם לציבור).
- דורון, א. (1989), "הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית", ביטחון סוציאלי 34-18: 34.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (1996), מפקד האוכלוסין והדיוור 1995 - אוכלוסייה ומשקי בית, פירסום מספר 1, ירושלים.
- התאחדות הקבלנים והבונים בישראל, (1993), משקל נטל המיסוי ותשלומי החובה על הבניה למגורים בישראל, התאחדות הקבלנים והבונים בישראל, 74 עמ'.
- התאחדות הקבלנים והבונים בישראל, (1995), מרכיבי מחיר דירת מגורים כולל נטל המיסוי ותשלומי החובה, התאחדות הקבלנים והבונים בישראל, 74 עמ'.
- וינוגרד, א. (1988), דיני רשויות מקומיות, הלכות, רמה"ש, 665 עמ'.
- ויתקון, א., וי. נאמן, (1988), מבוא לדיני המיסים, ירושלים, 210 עמ'.
- זלינגר, ש. (1992), כמויות ועלויות של הקמת מערכות תשתית עירוניות, המכון הלאומי לחקר הבניה, חיפה, 19 עמ'.
- מאיר, נ. (1992), "פיתוח תשתית עירונית על-ידי הרשות המקומית ובשילוב החברה העירונית", בתוך: חברות עירוניות - מדריך להקמה ולהפעלה, משרד הפנים / המינהל לשילטון מקומי והמרכז לפיתוח המינהל בשילטון המקומי, ירושלים, עמ' 44-51.
- מאיר, נ. (1994), "היטל השבחה בגין מספר תוכניות שאושרו בזו אחר זו", הפרקליט מא, חוברת ג', עמ' 377-384.
- מדריך מקורות מימון לרשויות המקומיות, (1995), בהוצאת מרכז השילטון המקומי.
- מזור, א. ואחרים, (1993), ישראל 2020 - שלב א'.
- משרד הפנים, (1995), נוהל להכנת חוקי עזר לסלילת רחובות ותיעול, המינהל לכספים ותקציבים, ירושלים.
- נמדר, א. (1993), דיני מיסים (מס הכנסה), חושן למשפט, תל-אביב, 350 עמ'.
- נמדר, א. (1996), שינוי ייעוד בקרקע חקלאית, חושן למשפט, תל-אביב, 287 עמ'.
- פלוזשטיין, ד. (1994), העיר כיום קידום הפיתוח הכלכלי המקומי, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 40 עמ'.
- צוברי, א., בהנחיית רחל אלטרמן (1996), הסכמים בין יזמים לבין רשויות התיכנון, חיבור לתואר מגיסטר, הטכניון - חיפה.

קנדלר, ב., (1989), "נטל המיסוי העירוני על מבני מגורים", ביולטין - ביטאון מרכז הבניה הישראלי 12: 15-18.

רזין, ע. (1991), יוזמה מקומית כמנוף לצמיחה עירונית: מגמות בהתפתחות מערכת הערים במישור החוף הדרומי של ישראל, האוניברסיטה העברית, המכון ללימודים עירוניים, ירושלים, 72 עמ'.

באנגלית

Alterman, R., (1982), "Design and Evaluation of Alternative policies for land Value Recapture: A Comperative Perspective", Haifa.

Alterman, R., (1988), "Exactions American Style: The Context for Evaluation", In: Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies, Alterman, R. (ed.), New York: New York Uni. Press pp. 3-21.

Alterman, R., (1988b), "Evaluation Linkage and Beyond: Letting the Windfall Recapture Out of the Exactions Bottle", Journal of Urban and Contemporary Law vol. 34:1-49.

Alterman, R., (ed., 1988c), Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies. New York: New York Uni. Press.

Alterman, R., (1990), "From Expropriatiopns to Development Agreements: Developer Obligations For Public Services In Israel", Israel Law Review vol. 24, No. 1, pp. 29-81.

Alterman, R. & J., Kayden, (1988), "Developer Provisions of Public Benefits: Toward a Consensus Vocabulary" In: Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies, Alterman, R. (ed.), New York: New York Uni. Press, pp. 22-32.

Altshuler, A.A., & J.A., Gomez-Ibanez, (1993), Regulation for Revenue, The Brookings Institution, Washington, D.C.

Amborski, D. P., (1987), Impact Fees Canadian Style: The Use of Development Charges In Ontario, Preperd for JAPA Impact Fees Symposium (Not published).

Amborski, D. P., (1989), The Incidence of Development Charges: Impact on the Housing Market, Ryerson Polytechnical Institute, Canada, pp. 25.

Beatley, T., (1988), "Development Exactions and Social Justice", In: Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies, Alterman, R. (ed.), New York: New York Uni. Press, pp. 83-94.

Cowart, R.H., (1988), "Negotiating Exactions Through Development Agreements", In: Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate and Alternative Land Policies, Alterman, R. (ed.), New York: New York Uni. Press pp. 219-233.

Deakin, E., (1988), "The Politics of Exactions", In: Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate and Alternative Land Policies, Alterman, R. (ed.), New York: New York Uni. Press, pp.96-110.

Ennis, F., (1991), "Towards A Methodology for Planning Gain Research", Paper for: Joint Acsp\Aesop International Congress, Oxford, U.K.

- Frank, J. E. & P. R. Downing, (1986), "National Experience with Fiscal Impact Fees" 28th Annual Conference, Association of Collegiate Schools of Planning, Wisconsin.
- Hagman, D. & Mischinski, D. (eds), (1978), Windfalls for Wipeouts: Land Value Recapture and Compensation, American Society of Planning Officials, Chicago.
- Kaiser, E.J., & R. J., Burby, (1988), "Exactions in Managing Growth: The Land - Use Planning Perspective", In: Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies, Alterman, R. (ed.), New York: New York Uni. Press, pp. 113-126.
- Moretti, R., (1986), "Development Fees: Paying The Tab for Public Infrastructure", Development Magazine, vol. 18:32-34.
- Kayden, J.S., (1988), "Planning Gain: Development Provision of Public Benefits In Britain", In: Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies, Alterman, R. (ed.), New York: New York Uni. Press, pp. 163-172.
- Netzer, D., (1988), "Exaction in the Public Finance Context", In: Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies, Alterman, R. (ed.), New York: New York Uni. Press, pp. 35-50.
- Nicholas, J.C., (1988), "Designing Proportionate - Share Impact Fees", In: Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies, Alterman, R. (ed.), New York: New York Uni. Press, pp. 127-140.
- Nicholas, J. C., Nelson, A. C. & J. C. Juergensmeyer, (1991), A Practitioner's Guide to Development Impact Fees, Planners Press, Washington, D.C.
- Purdum E.D. & J.E. Frank, (1987), "Community Use of Exactions: Results of a National Survey", In: Development Exactions, J. E. Frank & R. M. Rhodes (eds.), Chicago and Washington: Planners Press.
- Quade, E. S., (1989), Analysis for Public Decisions (Third edition), north-Holland, U.S.A., p. 46-48.
- Renard, V., (1988), "Financing Public facilities In France", In: Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies, Alterman, R. (ed.), New York: New York Uni. Press, pp. 173-181.
- Skaburskis, A. (1991), "The Design of development Cost Charge Schedules", Journal of property Research, 8:83-98.
- Skaburskis, A. & M. Qudeer, (1992), "An Empirical Estimation of the Price Effects of Development Impact Fees", Urban Studies, vol. 29 No. 5, p. 653-667.
- Smith, R., Marlin, (1987), "From Subdivision Improvement Requirements to Community Benefit Assessment and Linkage Payment: A brief History of Land Development Exactions", Law and Contemporary problems, 50(1):5.
- Snyder, T.P. and M.A. Stegman, (1986), "The incidence of Impact Fees", In: Financing the public costs of growth, Washington, D.C., Urban Land Institute, pp. 112-124.

ראיונות

1. זאב ביילסקי - ראש עיריית רעננה, אוגוסט 1996.
2. אמיר בר-טוב - גזבר עיריית רעננה, אוגוסט 1996.
3. עו"ד עירית גל - היועצת המשפטית של הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה רעננה, אוגוסט 1996.
4. אריה גת - מהנדס עיריית רעננה, אוגוסט 1996.
5. מאיר ניצן - ראש עיריית ראשון לציון, ספטמבר 1996.
6. רמי זיו - מהנדס עיריית ראשון לציון, אוגוסט 1996.
7. הרצל יוסיפיה - גזבר עיריית ראשון לציון, יוני 1996.
8. חיים זילברברג - מנהל יחידת היטל השבחה, ספטמבר 1996.
9. עו"ד אהובה קרוג - יועמת משפטית הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה ראשון-לציון, ספטמבר 1996.
10. ניצה אריאל - מנהלת פרויקטים חברת "אשטרום", אוגוסט 1996.
11. מוטי ששון - ראש עיריית חולון, יוני 1996.
12. חזי ברקוביץ - אדריכל העיר חולון, אוגוסט 1996.
13. ראובן פרדס - כלכלן, עורך תחשיבי היטלי הפיתוח של עיריית חולון, אוגוסט 1996.
14. יצחק וידבסקי - גזבר עיריית חולון, אוגוסט 1996.
15. עו"ד נתן מאיר - היועץ המשפטי של עיריית חולון ושל מרכז השילטון המקומי, נובמבר 1996.
16. אופיר כהן - יו"ר אירגון הקבלנים והבונים חולון, יוני 1996.
17. עו"ד מלכה אנגסמן - יועצת משפטית של אירגון הקבלנים והבונים חולון, יוני 1996.
18. יזם הפועל בעיריית חולון, אוקטובר 1996.
19. נחום איצקוביץ, ראש מועצה אזורית עמק-חפר, יולי 1996.
20. לארה גלייזר - מהנדסת הוועדה המקומית עמק-חפר, יולי 1996.
21. מנשה דוד - גזבר מועצה אזורית עמק-חפר, יולי 1996.
22. שלמה ולדמן - היועץ המשפטי של מועצה אזורית עמק-חפר, יולי 1996.
23. יעקב כהן - רכז מוניציפאלי במועצה אזורית עמק-חפר, יולי 1996.
24. צבי צילקר - יו"ר וועדת הכספים של מרכז השילטון המקומי וראש עיריית אשדוד, אוגוסט 1996.
25. אביגדור פרויד - יו"ר אירגון הקבלנים והבונים תל-אביב-יפו, יוני 1995.
26. ליאור דושניצקי - חברת "הד" פרויקטים, יוני 1995.
27. צופיה סנטו - מנהלת מחלקת תיכנון שוטף בעיריית תל-אביב, מרץ 1995.
28. משה גת - לשעבר סמנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל וראש אגף קרקעות עירוניות, נובמבר 1996.
29. עו"ד אבי דרכסלר, נובמבר 1996.
30. דן סתיו - מנהל אגף תו"פ במינהל מקרקעי ישראל, דצמבר 1996.

31. טל משקיף - אגף תו"פ מינהל מקרקעי ישראל, יוני 1996.
32. יוסי כהן - אחראי על תיקצוב פיתוח באגף שיווק וכלכלה, יוני 1995.
33. בנגי היימן - לשעבר ראש אגף תוכניות מקומיות במינהל התיכנון במשרד הפנים, נובמבר 1996.
34. אילן פרייס - הממונה על המחלקה לשירותים מוניציפאליים ופיתוח, מינהל כספים ותקציבים במשרד הפנים, נובמבר 1996.
35. ענבר לוי - סגן הממונה על המחלקה לתיקצוב פיתוח במשרד הפנים, יוני 1996.
36. עו"ד שרית דנה - היועצת המשפטית של משרד הפנים, נובמבר 1996.
37. גדי אייזנרייך - ראש אגף תיקצוב הפיתוח ברשויות המקומיות, אוגוסט 1995.
38. אהוד חסון - בודק היטלי סלילה בעבור משרד הפנים, יוני 1995.
39. יוסי פרחי - מתכנן הוועדה המחוזית מחוז תל-אביב, נובמבר 1996.
40. רננה ירדני-גולן, מתכננת הוועדה המחוזית מחוז המרכז, דצמבר 1996.
41. יהויכין גור - מתכנן הוועדה המחוזית מחוז דרום, יוני 1995.
42. איתי אייגס - סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, נובמבר 1996.
43. גילי הכהן - פרנט ממ"י במשרד האוצר, יוני 1996.
44. אודי ניסן - פרנט משרד השיכון במשרד האוצר, יוני 1996.
45. צביקה חלמיש - ראש מחלקת הביקורת במשרד החשב הכללי, משרד האוצר, דצמבר 1996.
46. צביה אפרתי - ראש אגף פרוגרמות במשרד השיכון, נובמבר 1996.

פסקי דין שאוהזכרו

1. ע"א 308/72, עיריית קרית אתא נגד כימיקלים ופוספטים בע"מ, קרית אתא, פ"ד כז (1) - 1973, עמ' 617-620.
2. ע"א 263/78, חברת חשמל לישראל בע"מ נגד המועצה המקומית נשר, פ"ד ל"ג (1) - 1979, עמ' 757-766.
3. ע"א 31/79, חברה לשיכון עממי בע"מ ואח' נגד עיריית רמת-גן ואח', פ"ד ל"ה (3), עמ' 295.
4. ע"א 620/82, מועצת עיריית הרצליה ואח' נגד שמחה וורדה רשף ואח', פ"ד ל"ז (4) - 1983, עמ' 57-69.
5. ע"א 380/86, אילנה ושלמה נעים נגד עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מ"ג (4) - 1989, עמ' 156-160.
6. ע"א 10/91, עזבון המנוח נחמן פרידמן נ' הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה, ירושלים (לא פורסם).
7. ע"א 744/93, נכסי כוהנים בע"מ נגד עיריית תל-אביב-יפו, פ"מ כרך תשנ"ה, חלק שני - 1995, עמ' 89-100.
8. רע"א 85/88, קניית - ניהול השקעות ומימון בע"מ נגד הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה רמת-גן, פ"ד מ"ב (4), עמ' 782-789.
9. בג"צ 663/85, רובינשטיין נגד הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה מחוז תל-אביב, פ"ד מ"ב (2), עמ' 133-141.
10. בג"צ 667/87, יוסף גולן ואח' נגד ראש עיריית נתניה ואח', פ"ד מ"ב (4) - 1988, עמ' 12-19.
11. בג"צ 1640/95, אילנות הקריה (ישראל) בע"מ נגד ראש העיר חולון ואח', פ"ד מ"ט (5) - 14: - 1995, עמ' 582/591.

12. בג"צ 6275/95, רותי אשבל נגד הוועדה לבנייה, למגורים ולתעשייה מחוז תל-אביב (טרם פורסם).
13. ת.א. 1880/95, הצלחת יחזקאל בע"מ נגד הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה ראשון-לציון, בית משפט השלום ברמלה, בפני השופטת ז. בוסתן (טרם פורסם).
14. ה"פ (מאוחדות) 1115+1648/96, אירגון הקבלנים והבונים בישראל בתל-אביב-יפו ואח' נגד עיריית תל-אביב-יפו והוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה בתל-אביב, בבית משפט המחוזי בתל-אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, בפני השופט נתן עמית (טרם פורסם).

נספחים:

רשימת נספחים

- נספח 1: חוק עזר לביוב, עיריית חולון.
- נספח 2: חוק עזר לסלילת כבישים ומדרכות עיריית רעננה.
- נספח 3: דוגמאות לשונות בתעריפי אגרות והיטלים של 16 ערים בישראל, במחירי דצמבר 1992.
- נספח 4: נוסח חוק עזר למימון מבני ציבור (חולון).

מהיטלים ועד הסכמים : דרכים להעברת נטל המימון של שירותי ציבור ליזמים

לירית מרגלית ופרופ' רחל אלתרמן
הוצאת המרכז לחקר העיר והאזור בשיתוף עם מרכז השילטון המקומי, 1998

תקציר [לגב הספר]

בדרך כלל אין די באמצעים הפורמאליים המעוגנים בחוק כדי לאפשר לרשויות המקומיות לספק לתושביהן את הרמה ואת האיכות הרצויה של שירותי הציבור. כדי לגשר על החסר במקורות מימון, החלו רשויות מקומיות רבות בישראל, כמו בארצות מערביות אחרות, לגבש פיתרונות חדשניים המיועדים להעביר את נטל המימון של שירותי הציבור ליזמים באופן מלא או חלקי. בספר זה מוצגים מימצאי מחקר שבדק את הסוגים והדפוסים השונים של נטלי פיתוח (פורמאליים ולא-פורמאליים) שהופעלו הלכה למעשה בחמש רשויות מקומיות הממוקמות באזורי הביקוש : ראשון לציון, חולון, רעננה, הישוב הקהיתי בת-חפר, והמושבים השיתופיים שבמועצה האזורית עמק חפר. תמהיל הכלים השונה שמפעילה כל רשות ורשות נבחן אל פי סידרה של אמות מידה, כגון צדק חלוקתי (מי משלם, כמה ולמה), השלכות לאיכות התיכנון העירוני, השפעות על איכות השירותים הציבוריים, והשלכות משוערות על ערכי קרקע. בנוסף לכך מציג הספר סקירה בין-לאומית של הנושא, וכן סקירה של הבסיס המישפטי המתהווה בישראל.