

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

# חלוקת העושר המוניציפלי בישראל צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות

ערן רזין ואנה חזן

ירושלים, ינואר 2006

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

## **Redistributing Municipal Wealth in Israel**

Reducing Inequalities in the Revenues of Local Authorities

**Eran Razin and Anna Hazan**

עורכת אחראית: שונמית קרין

עריכת לשון: מרב ברונשטיין

הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

פרסום מס' 1/56 No. Publication

ISSN 0792-6251

© 2005 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ

רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל: 02-5666243 פקס: 02-5666252

[office@fips.org.il](mailto:office@fips.org.il)

[www.fips.org.il](http://www.fips.org.il)

## על המחברים

**ערן רזין** – פרופסור חבר במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים וחוקר במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

**אנה חזן** – מנהלת האגף לפיתוח מקומי, משרד הפנים, ירושלים.

## על המחקר

במסגרת תכנית המחקרים של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות הכינו פרופ' ערן רזין וגב' אנה חזן מחקר על חלוקה מחדש של ההכנסות ממסים מקומיים בין רשויות מקומיות. המחקר סוקר חלופות לחלוקה מחדש של הכנסות ממסים והיטלים מקומיים על נכסים שאינם משמשים למגורים, במטרה לצמצם פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות. ניסיון חלוקת ההכנסות במסגרת הסכמים לפיתוח אזורי תעשייה משותפים לכמה רשויות מקומיות מצביע על כך שההסכמים הפכו לכלי מוכר, גם אם יישומם כרוך לעתים במחלוקות. חלופות נוספות נבדלות זו מזו במקור ההכנסות המחולקות, באופן החלוקה, בחופש הפעולה שיש לשלטון המרכזי לכפות את חלוקת ההכנסות וברמה הגאוגרפית של החלוקה. המחקר ממליץ לבחון יישום חלופות ברמה המקומית וברמה האזורית עם סייגים ברורים לנסיבות בהן יהיה אפשר לכפות חלוקת הכנסות. השלכות בכיוון חיזוק השלטון המקומי או ריכוז כוח בידי משרדי ממשלה תלויות באופן בו ייעשה הדבר: כפייה באופן מדוד וכפוף לסייגים ברורים, כאשר השלטון המרכזי נתפס כמתווך הוגן, או זירה לעימותים בלתי פוסקים ולהחלטות שנויות במחלוקת המתייחסות בעיקר לפיתרון בעיות תקציביות המעיקות על השלטון המרכזי.

## על המכון

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתרזכז בסוגיות מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות ואת ההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; יהודים וערבים בישראל; ישראל ושכנותיה הערביות; חברה, מרחב וממשל בישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), עו"ד י' עמיהוד בן-פורת (סגן יו"ר), מר דוד ברודט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, ומר הירש גודמן, עמית-מחקר בכיר במרכז יפה ללימודים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב. ראש המכון הוא פרופ' עמירם גונן מהמחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' שלמה חסון מהמחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

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

- ערן רזין, לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין, תל-אביב בשנות התשעים, 1994
- דניאל פלזנשטיין, העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי, 1994
- ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
- דניאל פלזנשטיין, בין תכנון לשווק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
- ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
- נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
- אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
- ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
- נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
- ערן רזין ואנה חזן, צעדים לביטול הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
- שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1997
- נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל?, 1997
- נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
- אריה הכט, שידור מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
- אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
- ענת בביץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
- שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
- יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החדשה, 1997
- לביאה אפלבוט ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
- נחום בן-אליא, היש מקום למינהל עיר מקצועי בישראל?, 1997
- דויד ג'אנר קלואזנר ודניאל פלזנשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
- ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
- ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
- מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998
- נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
- עמירם גונן (עורך), ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998
- נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל (נייר עמדה), 1998
- דניאל פלזנשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999

- רחל אלתרמן, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999
- ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, 1999
- יצחק שגל, עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו, 1999
- אברהם דיסקין ואבי עדן, הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999
- נחום בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, 1999
- ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?, 2000
- נחום בן-אליא, "קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות, 2000
- ערן רזין ואנה חזן, הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה, 2000
- דני פלזנשטיין, יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקיזו בטאבה והעיר אילת, 2000
- נחום בן-אליא, אזור החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת, 2000
- אברהם דיסקין, ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה, 2001
- גדליה אורבך, יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרואנים ומגורונים, 1990-1992, 2001
- ערן רזין ואנה חזן, שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות, 2001
- ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות, 2002
- יצחק שגל ומיכאל אלכסנדר, מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו, 2002
- לביאה אפלבוים, יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה, 2002
- ערן רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, 2003
- שלמה חסון ומאיה חושן, המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב, 2003
- אלי אברהם, קידום ושיווק ערים בישראל, 2003
- ערן רזין, עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות, 2003
- נחום בן-אליא, הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, 2004
- גלעד רוזן וערן רזין, המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה, 2004
- לביאה אפלבוים ואנה חזן, שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל, 2005
- נחום בן-אליא, רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש, 2005
- ערן רזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות, 2006



# תוכן העניינים

|    |                                                                            |
|----|----------------------------------------------------------------------------|
| 9  | <b>תקציר</b>                                                               |
| 10 | הניסיון שנרכש בחלוקת ההכנסות באזורי תעשייה משותפים                         |
| 12 | חלופות ל"חלוקת העושר המוניציפלי" והערכתן                                   |
| 15 | ביזור או ריכוז                                                             |
| 16 | <b>מבוא</b>                                                                |
| 16 | עליית מדרגה בעיסוק במנגנונים לחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות              |
| 18 | מטרת המחקר                                                                 |
| 20 | <b>1 פערים בהכנסות מארנונה שלא למגורים</b>                                 |
| 31 | <b>2 ניסיון חלוקת ההכנסות באזורי תעשייה משותפים</b>                        |
| 31 | יעדים לשיתוף פעולה ולחלוקת ההכנסות                                         |
| 32 | ציוני דרך בהתפתחות מסגרות לשיתוף פעולה בפיתוח אזורי תעשייה ותעסוקה         |
| 33 | התגבשות הרעיון                                                             |
| 35 | השתרשות הרעיון                                                             |
| 41 | מעורבות משרד התעשייה והמסחר                                                |
| 45 | הסדרה חוקית                                                                |
| 47 | ניסיונות להטמעת אזורי תעשייה משותפים בחוק לעידוד השקעות הון ובמערכת התכנון |
| 48 | ניסיונות לכפיית הסכמים לחלוקת הכנסות על ידי משרד הפנים                     |
| 53 | היבטים בהערכת מסגרות שיתוף הפעולה                                          |
| 56 | הסכמים לשיתוף פעולה: פיתרון לסכסוכים או מקור לסכסוכים?                     |
| 58 | שילוב רשויות מקומיות ערביות באזורי תעשייה משותפים                          |
| 63 | <b>3 חלופות ל"חלוקת העושר המוניציפלי"</b>                                  |
| 63 | הפחתת הארנונה על עסקים והמרתה במקור הכנסה אחר                              |
| 66 | הלאמת הארנונה שאינה למגורים                                                |
| 68 | חלוקה מחדש של חלק מן הארנונה                                               |
| 70 | חלוקה מחדש של ארנונה על נכסים חדשים                                        |
| 73 | מיסוד והרחבת הסכמים על אזורי תעסוקה משותפים                                |
| 74 | הפחתה בגובה ההשתתפויות הממשלתיות הייעודיות לרשויות אמידות                  |
| 74 | דיון בחלופות                                                               |

#### 4 מסקנות והמלצות

78

78

חלוקת הכנסות במסגרת אזורי תעסוקה משותפים: לקחים מהניסיון הישראלי

79

גורמים המשפיעים על נכונותן של רשויות מקומיות לשתף פעולה

82

השפעת אזורי התעסוקה המשותפים על צמצום פגרים

82

חלופות מועדפות לחלוקת הכנסות שמקורן בנכסים שאינם משמשים למגורים

84

עקרונות אפשריים לחלוקת הכנסות בכפייה

85

שיתוף פעולה וחלוקת הכנסות: סממנים של ביזור או של ריכוז?

86

אזוריות חדשה או ריכוזיות ישנה?

88

#### מקורות

## תקציר

חלוקת הכנסות ממסים והיטלים מקומיים על שימושי קרקע שאינם למגורים, בין רשויות מקומיות, היא נושא שהעיסוק בו החל בראשית שנות התשעים על רקע העלייה החדה במשקל ההכנסות העצמיות, בעיקר הארנונה שאינה למגורים, בתקציבי הרשויות המקומיות בישראל. העיסוק בחלוקת הכנסות עלה מדרגה נוספת בתחילת שנות האלפיים, עקב הקיצוצים במענקי הממשלה לרשויות המקומיות, שגרמו למשברים תקציביים חסרי תקדים ברשויות מקומיות חלשות, ועקב התפיסה לפיה פערים בהכנסות שמקורם במסים, היטלים ואגרות על נכסים שאינם משמשים למגורים הם מקור מרכזי לאי-שוויון בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל.

קיימים פערים עצומים בקרב רשויות מקומיות בישראל בהיקף ההכנסות מארנונה שאינה למגורים. פערים בין מועצות אזוריות מסוימות לערי פיתוח סמוכות זכו לתשומת לב ציבורית רבה, אך בפועל עיקר הארנונה מנכסים שאינם למגורים נגבית בערים גדולות במרכז הארץ, והחלשות ביותר בתחום זה הן רשויות מקומיות ערביות.

מחקר זה סוקר חלופות ל"חלוקת העושר המוניציפלי", דהיינו, לחלוקה מחדש של הכנסות ממסים והיטלים מקומיים על נכסים שאינם משמשים למגורים. חלופות אלו נבדלות זו מזו במקור ההכנסות המחולקות, באופן החלוקה, בחופש הפעולה שיש לשלטון המרכזי לכפות את חלוקת ההכנסות וברמה הגאוגרפית לחלוקת ההכנסות. בתחילה המחקר דן בניסיון שנצבר עד כה בישראל בחלוקת הכנסות במסגרת הסכמים לפיתוח אזורי תעסוקה משותפים לכמה רשויות מקומיות. ניסיון זה מצביע על כך שההסכמים הפכו לכלי מוכר בשלטון המקומי, למרות מחלוקות המכבידות לא פעם על יישומם. לאחר מכן מוצגות חלופות נוספות לחלוקת הכנסות שמקורן בשימושי קרקע שאינם למגורים ונדונה יכולתן של חלופות שונות לצמצם פערים לצד השפעתן על קידום הפיתוח הכלכלי, על דפוסי הפיתוח המרחבי ועל האוטונומיה המקומית.

המחקר מצביע על האפשרות ליישם חלופות ברמה המקומית וברמה האזורית עם סייגים ברורים לנסיבות בהן יהיה אפשר לכפות חלוקת הכנסות. נדונה גם השאלה באיזו מידה משמשים מנגנונים לחלוקת הכנסות כלי לחיזוק השלטון המקומי ולביזור סמכויות אליו, או שמא מנגנונים אלה מבטאים שליטה וריכוז כוח בידי השלטון המרכזי.

## **הניסיון שנרכש בחלוקת ההכנסות באזורי תעשייה משותפים**

שיתוף פעולה מוניציפלי בפיתוח ובניהול אזורי תעסוקה נועד לתת מענה לבעיית המחסור בקרקע להקמת אזורי תעסוקה חדשים ברשויות מקומיות עירוניות, לצמצם את הסיכון לכישלונות ולבזבז משאבים ציבוריים כתוצאה מתחרות מופרזת על פיתוח אזורי תעסוקה, לצמצם את הכרסום בשטחים פתוחים ולשפר את רמת הניהול של אזורי תעשייה. צמצום פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות הוצב כיעד רק בשלב מאוחר יותר, במידה רבה ביוזמת השלטון המרכזי.

מינהלת משותפת ראשונה – חברת צ.ח.ר. (צפת, חצור הגלילית, ראש פינה) – הוקמה בשנת 1992, בעיקר ביוזמה מקומית. בעקבות הסכם צ.ח.ר. נחתמו עשרות הסכמים נוספים, במרכז הארץ ובאזורי עדיפות לאומית, שעניינם הקמה וניהול של אזורי תעסוקה משותפים וחלוקת נטל ההוצאות והרווחים מהמסים המקומיים בין הרשויות המקומיות השותפות. רק מקצת ההסכמים הגיעה לכלל מימוש, אך למרות תחזיות פסימיות, אזורי תעסוקה משותפים והסכמים לחלוקת הכנסות שרדו את חבלי הלידה והפכו כלי ב"ארגז הכלים" של השלטון המקומי בישראל, כלי שיכול להתאים למצבים שונים, גם אם הצלחתו איננה מובטחת בכל מקרה.

משרד התעשייה והמסחר החל לפעול לקידום פארקי תעשייה משותפים באזורי עדיפות לאומית בשנת 1997, כאשר התנה משרד האוצר העברת כספים לפיתוח תשתיות באזורי תעשייה בהכנסות משיווק שטחים. למשרד התעשייה והמסחר היה כוח ניכר לקדם שיתוף פעולה וחלוקת הכנסות ולקבוע כללים מקצועיים לפעולתן של המינהלות באזורי עדיפות לאומית, מכיוון שהרשויות המקומיות באזורים אלה היו תלויות בו למימון פיתוחם של פארקי תעשייה ומשום שהמשרד גם תמך ישירות במימון המינהלות.

הבסיס החוקי להעברת תקבולי ארנונה מרשות מקומית אחת לאחרת היה בעייתי, אך הוסדר, לפחות באופן חלקי, בתיקון שהועבר במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2000. משרד האוצר הגיש בשנת 2005 הצעת חוק מרחיקת לכת יותר, המאפשרת לשר הפנים, באישור

שר האוצר, לכפות הסדרי חלוקת הכנסות ולא רק לאשר הסדרים שהצדדים המעורבים הסכימו להם.

האפשרות לאכוף על רשויות מקומיות הסדרים לשיתוף, לרבות חלוקה בהכנסות, כתנאי לאישור אזורי תעסוקה בנסיבות מסוימות, אומצה על ידי מערכת התכנון ומופיעה בתכניות שונות, ובראשן תמ"א 35.

צעד נוסף כלל ניסיונות של משרד הפנים לכפות הסכמים לניהול משותף ולחלוקת הכנסות על בסיס המלצותיהן של ועדות חקירה לגבולותיהן של רשויות מקומיות, ובתוקף סמכותו של השר לשנות גבולות מוניציפליים במידה והצדדים לא יסכימו להסדר המוצע. ניסיונות אלה נתקלו בקשיים מרובים.

משנת 2003 הצטמצמה באופן דרסטי תמיכת משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (התמ"ת) בפיתוח פארקי תעשייה באזורי עדיפות לאומית בכלל ובמינהלות פארקי התעשייה בפרט. התנופה בהקמת פארקי תעשייה משותפים באזורי עדיפות לאומית נבלמה וחלה נסיגה מסוימת. המדינה גם נסוגה ממימון התשתיות באזורי תעשייה הממוקמים באזורי עדיפות לאומית, בין השאר עקב גירעון גדול שנוצר בגלל השקעות כושלות בפארקי תעשייה ביש"ע. על רקע זה עלתה יוזמה להעביר את האחריות לשיווק קרקעות ולפיתוח תשתיות בפארקי תעשייה באזורי עדיפות לאומית ממשרד התמ"ת למינהלות שבבעלות הרשויות המקומיות. עוד רעיון הוא להפריט שטחים לפיתוח תעשייה באזורי עדיפות לאומית, כאשר חברות פרטיות יפתחו וינהלו את השטחים, כפי שנהוג במקומות רבים במרכז הארץ. התפתחויות אלו מעלות את השאלה עד כמה יחזיקו מעמד שיתופי הפעולה, כולל מרכיב חלוקת הכנסות הכלול בהם, ללא "גזר", דהיינו ללא תמיכות כספיות של משרד התמ"ת.

ניסיון יישום ההסכמים לחלוקת הכנסות ולניהול משותף של אזורי תעסוקה מצביע על כך שההסתברות שהסכמים יחתמו וימומשו מושפעת מאוד מאופיים של ראשי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, אך תלויה גם בקיום מסד חוקי מוצק וניתן לאכיפה לחלוקת הכנסות. מצב בו הסכמים מופרים, ובגלל לחץ פוליטי או אי-אמון ביכולתם של בתי המשפט לאכוף עמידה בהסכמים תוך זמן סביר, צדדים נאלצים לקבל הסכמים נוחים פחות מבחינתם, עלול לפגוע בנכונות לחתום על הסכמים נוספים מסוג זה בעתיד. יש להגדיר סנקציות אפקטיביות כלפי רשויות מקומיות המפרות הסכמים, ועדיף מלכתחילה להותיר בהסכמים פתח להערכה מחדש של נוסחאות חלוקה לאחר פרק זמן שייקבע ולא לתת יד לפתיחת הסכמים באמצעות אי כיבודם. החוק הנוכחי איננו כולל אפשרות מפורשת לכפות חלוקת הכנסות ללא הסכמת הצדדים – אפשרות שאין אולי מנוס ממנה בנסיבות מיוחדות.

צעדים נוספים העשויים לתרום להפעלה תקינה של הסכמים לניהול משותף של אזורי תעסוקה ולחלוקת הכנסות הם הקפדה על ניסוח הסכמים המבודדים ככל האפשר את ניהול אזור התעסוקה המשותף מפוליטיזציה, תמריצים ממשלתיים (באזורי עדיפות לאומית) והטמעה במערכת התכנון הפיסי – דהיינו התניית אישור תכניות, במקרים המתאימים, בשיתוף פעולה ובחלוקת הכנסות.

סביר להניח שקל לכפות חלוקת הכנסות יותר מאשר שיתוף פעולה, אולם הניסיון שנצבר עד כה מצביע על קושי רב לכפות גם חלוקת הכנסות, משום שצדדים שאינם מעוניינים בהסכם עושים כל מאמץ לעכב ואף לסכל את מימוש, באמצעות לחצים פוליטיים, עתירות לבג"ץ, תרגילי השהיה ומריבות בלתי פוסקות. מסד חוקי מוצק לכפיית חלוקת הכנסות צפוי להנמיך אך לא לבטל חסמים אלה.

שילוב רשויות מקומיות ערביות באזורי תעסוקה משותפים ובחלוקת ההכנסות הנובעות מהם מציב חסמים גבוהים במיוחד. הצעות להתגבר על חסמים אלה מתמקדות במתן תמיכה ובהתניית סיוע ממשלתי בשיתוף של רשויות ערביות במקומות שיש היגיון בשילובן.

מוקדם להעריך את תרומת אזורי התעסוקה המשותפים לרציונליזציה של הפיתוח, לצמצום הפגיעה בשטחים פתוחים ולצמצום פערם. עד כה לא יושמו הסדרים שמטרתם העיקרית היא "צדק חלוקתי", מכיוון שמיושם הסדרים כאלה כרוך בכפייה, הנתקלת, כפי שצוין לעיל, במכשולים רבים. הסכומים שחולקו במסגרת ההסכמים שיושמו אינם גבוהה שיכול לשנות באופן מהותי את מצבן של רשויות מקומיות שיש להן גירעון מצטבר גדול.

## **חלופות ל"חלוקת העושר המוניציפלי" והערכתן**

רפורמה כוללת במקורות המימון של הרשויות המקומיות יכולה לכלול את הפחתת הארנונה שאינה למגורים והמרתה במקור הכנסה אחר: מענקים מוגדלים, נתח ממס ערך מוסף או ממס הכנסה, או ארנונה למגורים גבוהה יותר. אולם חלופות אלו אינן מעשיות בטווח הנראה לעין, מכיוון שמשמעותן היא מימון ההפחתה בתעריפי הארנונה שאינה למגורים, בדרך זו או אחרת, על ידי השלטון המרכזי, אלא אם הכוונה היא לשחוק באופן משמעותי את איכות השירותים המוניציפליים.

חלופה מרחיקת לכת אחרת היא הלאמת הארנונה שאינה למגורים וחלוקתה מחדש בהתאם לנוסחה כלשהי, או צירוף התקבולים לסכומים המחולקים במסגרת המענק

הכללי. חלופה זו יכולה לבטל את אי-השוויון הגלום בהכנסות ממקור זה, אך במחיר פגיעה משמעותית באוטונומיה של השלטון המקומי, כולל פגיעה אפשרית ביוזמת השלטון המקומי בתחום הפיתוח הכלכלי ושחיקה בהכנסות השלטון המקומי.

העברת אחוז מסוים מהארנונה שאינה למגורים לקופה נפרדת וחלוקתה מחדש בהתאם לנוסחה כלשהי או באמצעות המענק הכללי היא חלופה מתונה בהשפעותיה מחלופת ההלאמה הכוללת, אך סבוכה ליישום וספק אם גובה הסכום הכולל שיחולק מחדש מצדיק את קשיי הביצוע.

קיימים שני חסמים פוליטיים מרכזיים ליישום חלופות המתבססות על חלוקה מחדש של תקבולי ארנונה שאינה למגורים, בפרט ברמה הארצית. האחד נובע מאי-אמון במשרד האוצר כמתווך הוגן. ההכנסות מארנונה שאינה למגורים אינן מערכת סגורה. כללים במימון הרשויות המקומיות יכולים להשתנות מדי שנה בשנה באמצעות חקיקה חפזה הנלווית לאישור תקציב המדינה, ויש חשש שחלוקה מחדש תביא בסופו של דבר לשחיקת ההכנסות של השלטון המקומי, אם יקוצץ המענק הכללי בעקבות העברת הכנסות מרשויות מקומיות חזקות לחלשות ואם יישחקו תעריפי הארנונה שאינה למגורים בלחצו של המגזר העסקי. החסם האחר נובע מכך שמנגנוני החלוקה צפויים להעביר משאבים מהרשויות המקומיות בעלות העוצמה הפוליטית הרבה ביותר לרשויות המקומיות המתאפיינות בחולשה הרבה ביותר, לאו דווקא "ממועצות אזוריות שבעות ודלילות אוכלוסין לערי פיתוח חלשות ומקופחות".

העברת מרכיב מסוים מהארנונה על נכסים שאינם למגורים, שנבנו לאחר ההחלטה על הנהגת הסדר חלוקת ההכנסות, לקופה משותפת, ברמה האזורית, וחלוקתה מחדש על פי נוסחה, מצמצמת את בעיית ההוגנות, את ההתנגדות הפוליטית (שבכל מקרה תהיה) ואת הסיכון לפגיעה באוטונומיה מקומית, בהשוואה לחלופה המתייחסת לכל הנכסים שאינם למגורים ברמה הארצית. עדיין מדובר ביישום מורכב והשפעתו על "חלוקת העושר המוניציפלי" בטווח הקצר תהיה קטנה.

חלוקה מחדש של הארנונה הנגבית ממתקנים לאומיים (נכסים ממשלתיים, מתקני תשתית ומפעלים גדולים, שמיקומם אינו נובע מיוזמת הרשות המקומית) היא חלופה הוגנת, אך יש להתחשב במידה בה הארנונה מהווה מעין פיצוי על מטרד ועל תפיסת שטח נרחב שהיה יכול לשמש לשימושים חלופיים. יש לטפל גם בעיוות הנובע מההגדות המיושנות של ערי עולים, המאפשרות רק לחלק מהרשויות המקומיות לגבות ארנונה מלאה ממתקנים ממשלתיים. כמו כן, יש היגיון בהפעלת חלופה זו ברמה האזורית אך לא ברמה הארצית, אחרת תיתכן העברת משאבים דווקא מהפריפריה למרכז. צפויה התנגדות של בעלי הנכסים אם ידרשו לשלם מסים גבוהים יותר, בהם משרדי ממשלה.

מיסוד והרחבת הסכמים מקומיים לניהול משותף של אזורי תעסוקה ולחלוקת הכנסות הנובעות מהם – בפרט אזורי תעסוקה חדשים אך בנסיבות מיוחדות גם אזורי תעסוקה קיימים – היא החלופה הישימה ביותר, אם כי מחייבת הפקת לקחים מהניסיון שנצבר עד כה, בכל הנוגע לתפעולה התקין לאחר שנחתם הסכם בין הצדדים ולאפשרות לעודד ואולי גם לכפות על צדדים את שיתוף הפעולה. חלופה זו יכולה לפתור בעיות ברמה המקומית אך אין בה פתרון ברמת "מקרה" לצמצום פערים ולכיסוי "החור" שנפער בתקציביהן של רשויות מקומיות חלשות בעקבות קיצוץ המענקים.

הפחתה בגובה ההשתתפויות הייעודיות המועברות על ידי משרדי ממשלה לרשויות מקומיות אמידות לתקצוב שירותים ממלכתיים, כגון חינוך ורווחה, היא חלופה המונעת את הפגיעה באוטונומיה המקומית, הכרוכה בהלאמת בסיסי המס, ויש בה פוטנציאל לצמצום פערים. אולם יש קושי בהרחבת השימוש בהשתתפויות הייעודיות ככלי לצמצום פערים באופן שקוף ועל פי אמות מידה ברורות, כל עוד לא הוסדרו הכללים למימון שירותים אלו באופן שקוף ומחייב.

הכיוון הרצוי לחלוקת הכנסות שמקורן בנכסים שאינם משמשים למגורים הוא אפוא לפתח מנגנונים ברמה המקומית וברמה האזורית, ולא ברמה הארצית. הסכמים לניהול משותף ברמה המקומית הם החלופה הישימה ביותר. חלופות משמעותיות יותר לצמצום פערים, אך גם סבוכות יותר למימוש, כוללות חלוקת הכנסות מארנונה ברמה המקומית וברמה האזורית, שמקורן בנכסים עסקיים חדשים ו/או במתקנים לאומיים. יישום רחב יחייב גם לתקן עיוותים הנובעים ממעמד עיר העולים, המקנה לרשויות מקומיות מסוימות בלבד זכות לגבות ארנונה מלאה מנכסים ממשלתיים.

עקרונות אפשריים להגבלת חלוקת הכנסות בכפייה באופן שיצמצם את ההשלכות השליליות של אמצעי שנועד להשיג יעדים של צמצום פערים ורציונליזציה של פיתוח הם כדלהלן: (1) הגבלת חלוקת ההכנסות אך ורק לנכסים חדשים שאינם למגורים (דהיינו אלה שהוקמו אחרי קבלת החוק), למתקנים שניתן להגדירם לאומיים ולנכסים אחרים בנסיבות מיוחדות בלבד. (2) הגבלה לרשויות מקומיות סמוכות (אך לא בהכרח גובלות). (3) התחשבות בהוצאות הרשות המקומית במתחם הנדון, בהשקעותיה בפיתוח המתחם, במידה בה המתחם הוא מטרד סביבתי, ובשימוש חלופי שהיה יכול להיעשות במתחם בעת קבלת ההחלטה על חלוקת ההכנסות. עדיפות נוסחאות חלוקה פשוטות ושקופות, אם כי ספק אם ניתן להשתמש באותה נוסחה בכל הסדר מקומי לחלוקת הכנסות.

## ביזור או ריכוז

הסכמים לניהול משותף ולחלוקת הכנסות הם דוגמא ליוזמה שצמחה מלמטה, זכתה בהדרגה לגיבוי ולתמיכה מצד השלטון המרכזי, ובסופו של דבר שימשה בסיס לניסיונות לכפיית הסדרים של חלוקת הכנסות בשם עקרונות של תכנון ו"צדק חלוקתי", ובמטרה לפתור בעיות תקציביות שהחריפו עקב המשבר הכלכלי והקיצוצים במענקי הממשלה לרשויות המקומיות. אם בתחילת הדרך היה נראה ששיתוף פעולה וחלוקת הכנסות הם מרכיב בתהליך של ביזור ויוזמה מקומית, הרי שבהמשך הסתבר שלפחות במידה מסוימת התהפך הגלגל והשלטון המרכזי הוא שמנסה לפתח את הכלי למטרותיו.

ניתן לראות באזורי תעסוקה משותפים ובמנגנונים לחלוקת הכנסות מרכיבים ברשתות ממשל הכוללות שותפויות בין מגזרים שונים ובתוך כל מגזר ומגזר. יש הטוענים שרשתות מסוג זה הן תחליף לרפורמות במערכות שלטוניות היררכיות, כגון דרג אזורי של שלטון מקומי או איחוד רשויות מקומיות. אולם מסגרות לשיתוף פעולה מוניציפלי, בפרט אלו שהקמתן נכפתה על ידי השלטון המרכזי, אינן תואמות בהכרח את האידאל של "אזוריות חדשה", המתואר בספרות המקצועית האמריקאית, והן אף יכולות לשמש כלי שליטה בידי השלטון המרכזי. התוצאה הסופית – ביזור וחיזוק השלטון המקומי או ריכוז כוח בידי משרדי ממשלה – תלויה לא רק במידה בה יצליח השלטון המרכזי לממש את כוונותיו, אלא גם באופן בו ייעשה הדבר: כפייה באופן מדוד וכפוף לסייגים ברורים, כאשר השלטון המרכזי נתפס כמתווך הוגן ומותיר מרחב ליוזמה מקומית, או זירה לעימותים בלתי פוסקים ולהחלטות שנויות במחלוקת המתייחסות בעיקר לפתרון בעיות תקציביות, המעיקות על השלטון המרכזי, ולא דווקא לחיזוקו של השלטון המקומי.

## מבוא

### עליית מדרגה בעיסוק במנגנונים לחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות

חלוקת הכנסות ממסים והיטלים מקומיים על שימושי קרקע שאינם למגורים היא נושא שהעיסוק בו עלה מדרגה פעמיים בישראל. הפעם הראשונה הייתה בתחילת שנות התשעים, כתוצאה מהמהפך שחל במימון הרשויות המקומיות, כאשר מרכיב ההכנסות העצמיות עלה משליש ל-60%-65 מסך כל ההכנסות בתקציב הרגיל. השינוי החל בתחילת שנות השמונים, כאשר המנגנונים להעלאת תעריפי הארנונה הותאמו באופן מלא יותר לתנאי האינפלציה המהירה ואפשרו לרשויות המקומיות להעלות באופן ריאלי את התעריפים, במיוחד על עסקים. המהפך הגדול התחולל בשנת 1985, כאשר הקפאת המחירים במסגרת התכנית הכלכלית לבלימת האינפלציה לא הוחלה על תשלומי הארנונה הכללית. נוסף על כך, נהנו הרשויות המקומיות מהעלאת מחירי המים העירוניים. הארנונה שלא למגורים עלתה באותן שנים באופן חד במיוחד והוחל גם בגביית ארנונה ממתקנים שונים שעד שנות השבעים לא שילמו ארנונה. בתגובה לעלייה המשמעותית בהכנסות העצמיות ביטל משרד האוצר את ההכנסות המועברות – הכנסות ממסים שונים שנגבו על ידי הממשלה והועברו אוטומטית ובלא שיקול דעת של משרד ממשלתי כלשהו לרשות המקומית שבתחומה נגבו. משרד האוצר גם קיצץ את המענקים הכלליים (מענקי האיזון) וכתוצאה מכך נוצרה קבוצה של רשויות מקומיות חזקות נטולות מענק איזון (הכט, 2001).

שינוי זה במימון הרשויות המקומיות הביא לשתי תוצאות: ראשית, התחזקה מאוד התחרות בין הרשויות המקומיות על שימושי קרקע שאינם למגורים, שכן עלות השירותים המוניציפליים שהם צורכים נמוכה מתקבולי הארנונה הנגבים מהם. עקב כך גם התחזק ממד בסיס המס בסכסוכים על שינויי גבולות מוניציפליים. דוגמא מוקדמת לכך הייתה תביעתן של עיריית דימונה ושל המועצה המקומית ירוחם, בשנת 1986,

להעביר לתחומי השיפוט שלהן את שטחי מפעלי הפוספטים, התעשיות במישור רותם, הקריה למחקר גרעיני והמסוע של מפעלי ים המלח, שבתחום המועצות האזוריות תמר, רמת נגב והערבה התיכונה. תביעה זו נדונה בוועדת גבולות בשנים 1987-1988 ונדחתה (רזין וחסון, 1992). בשנים שלאחר מכן הפכו שיקולי בסיס המס למרכזיים בעשרות סכסוכים בין רשויות מקומיות סמוכות על התוויה מחדש של גבולות מוניציפליים (רזין, חסון וחזן, 1994; רזין וחזן, 2000). הסכסוכים נסבו סביב שימושי קרקע עסקיים מתוכננים או קיימים, מתקני תשתית, למשל של חברת החשמל וחברת מקורות, ומתקנים ממשלתיים, בהם משרדי ממשלה, מחנות צבא, ואפילו בתי חולים ממשלתיים, המשלמים ארנונה מלאה ברשויות מקומיות המוגדרות ערי עולים על סמך רשימה ששורשיה בשנות החמישים של המאה העשרים. תוצאה אחרת של השינוי במימון הרשויות המקומיות היא התגבשות מודל ארגוני לפיתוח ולניהול משותף של אזורי תעשייה על ידי כמה רשויות מקומיות באמצעות מינהלת/חברה מוניציפלית. מסגרת זו, שהופעלה בפעם הראשונה בשנת 1992, כללה מרכיב של חלוקת ההכנסות וההוצאות בין הרשויות המקומיות השותפות, אם כי מטרתו העיקרית של מנגנון זה לא הייתה דווקא צמצום פערים.

העיסוק בחלוקת הכנסות שמקורן בארנונה שאינה למגורים עלה מדרגה נוספת בשנים 2003-2004 עקב המשבר הכלכלי והקיצוצים המשמעותיים במענקים ובהשתתפויות הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות (אפרתי, רזין וברנדר, 2004). קיצוצים אלה גרמו ככל הנראה לגידול משמעותי בפערים בחוסן התקציבי בין רשויות מקומיות בישראל. הסובלות העיקריות היו רשויות מקומיות חלשות, שתלותן במענקי הממשלה רבה. הרשויות נטולות מענק האיזון, לא רק שנפגעו פחות מקיצוץ המענקים וההשתתפויות הממשלתיות אלא אפילו נהנו מצעדים כמו קיצוץ השכר במגזר הציבורי ומתן היתרים להעלאת תעריפי הארנונה. בתנאים אלה עלה למקום גבוה בסדר היום הציבורי העניין במנגנונים אפשריים לחלוקה מחדש של הארנונה שאינה למגורים בין הרשויות המקומיות. המניע המוצהר העיקרי להעלאתן של הצעות להפעלת מנגנונים מסוג זה, אשר זכו לכינוי "חלוקת העושר המוניציפלי", היה צמצום פערים בין רשויות מקומיות. הדבר נעשה מתוך מודעות לכך שהכנסות שמקורן בשימושי קרקע עסקיים הן מקור מרכזי לאי-שוויון בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל.

סוגיה זו הייתה כרוכה בעליית המתח בין רשויות מקומיות עירוניות לבין מועצות אזוריות סביב פיתוח שימושי קרקע עסקיים במועצות אזוריות, המתחרים בהצלחה במרכזים מסחריים ובאזורי תעשייה הממוקמים בשטחי השיפוט של רשויות מקומיות עירוניות. הסוגיה נכללה בעתירה לבג"ץ שהגיש פורום ה-15 (ערים חזקות שכמעט כולן נטולות מענק איזון) נגד החלטת מועצת מקרקעי ישראל מאוקטובר 2003 בעניין הפשרת

קרקעות חקלאיות למגורים ולתעסוקה, וגם במסע שהקשת הדמוקרטית המזרחית מנהלת נגד מתן אפשרות למועצות האזוריות וליישובים הכפריים שבתחומן להרוויח מניצול קרקעות מינהל מקרקעי ישראל למטרות לא חקלאיות. סכסוך גבולות מוניציפלי מתקשר בין ערד ודימונה לבין המועצה האזורית תמר, עתירת בסיס המס, בלט גם הוא על רקע זה. חיכוכים בין עיריית נתניה לבין המועצות האזוריות השכנות עמק חפר, חוף השרון ולב השרון, ובין עיריית כפר סבא למועצה האזורית דרום השרון משקפים אף הם את עליית המדרגה בעיסוק בחלוקת ההכנסות שמקורם בארנונה שאינה למגורים. בשנת 2004 פעלה גם ועדה מקצועית (ובראשה י' גדיש) שמינה מנכ"ל משרד הפנים על מנת לבדוק אפשרויות לחלוקת הכנסות מארנונה שאינה על מגורים, במטרה לצמצם פערים בין הרשויות המקומיות.

## מטרת המחקר

מחקר זה בא לשפוך אור על אפשרויות שונות ל"חלוקת העושר המוניציפלי", דהיינו לחלוקת הכנסות ממסים ומהיטלים מקומיים על שימושי קרקע שאינם למגורים. ההתמקדות בהכנסות מסוג זה נובעת, כאמור, מהתפיסה שהפערים הגדולים בהכנסות שמקורם בנכסים שאינם משמשים למגורים הם מקור עיקרי לאי-שוויון בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל. יתרה מזו, הפערים הנובעים ממקור הכנסה זה מעוררים מחלוקות חריפות במיוחד, נוכח טענות שיש מקריות רבה בפיזור המרחבי של מתקנים ועסקים רבים המשלמים ארנונה גבוהה, ושהרווחיות הגדולה של שימושי קרקע עסקיים מבחינת המשק המוניציפלי גורמת לתחרות עזה על שימושים אלה, ותוצאותיה – סכסוכים מחריפים על שינויי גבולות מוניציפליים, ניצול בלתי יעיל של משאבים ציבוריים וכרסום בשטחים פתוחים.

החלופות השונות ל"חלוקת העושר המוניציפלי" נבדלות זו מזו במקור ההכנסות המחולקות (אילו נכסים ואיזה מרכיב מאילו מסים ו/או היטלים ואגרות), באופן החלוקה (על פי איזו נוסחה או כללי חלוקה), בחופש הפעולה שיש לשלטון המרכזי לכפות את חלוקת ההכנסות (מחלוקה בהסכמת הצדדים בלבד עד מתן סמכויות כפייה מוחלטות לשלטון המרכזי) וברמה הגאוגרפית לחלוקת ההכנסות (מחלוקת הכנסות שמקורן במתחם תעסוקה בודד בין רשויות מקומיות שכנות עד חלוקת הכנסות ברמה הארצית). המחקר הנוכחי דן ביכולתן של חלופות שונות לחלוקת הכנסות ממסים ומהיטלים מקומיים לצמצם פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות ובהשלכות נוספות – חיוביות ושליליות – שיכולות להיות למנגנונים שונים ל"חלוקת העושר המוניציפלי" על

קידום הפיתוח הכלכלי, על דפוסי הפיתוח המרחבי, על מידת האוטונומיה שיש לשלטון המקומי ועל חוסנו של השלטון המקומי בכלל.

המחקר פותח בהצגת נתונים המדגימים את הפערים בין רשויות מקומיות בהכנסות מארנונה על נכסים שאינם משמשים למגורים. בהמשך נדון בפירוט הניסיון שנצבר עד כה בישראל בחלוקת הכנסות ממסים ומהיטלים מקומיים. ניסיון זה כולל הסכמים לפיתוח ולניהול משותף של אזורי תעסוקה<sup>1</sup> כולל חלוקת הכנסות ממסים והיטלים שמקורם באזורים אלה, ולעתים הסכמים המתייחסים בעיקר לחלוקת הכנסות ללא ניהול משותף. חלק זה של המחקר מציג ציוני דרך בהתפתחות מסגרות שיתוף הפעולה המוניציפלי לפיתוח אזורי תעשייה ותעסוקה בישראל, והיבטים שונים של הערכה – הפוטנציאל והמגבלות של חלוקת הכנסות הנעשית בהסכמת הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. החלק מצביע על לקחים מהניסיון שנצבר עד כה ועל האפשרויות והקשיים בהפעלת מנגנוני חלוקת הכנסות בהסכמה או בכפייה בישראל.

לאחר מכן מוצגות חלופות אפשריות ל"חלוקת העושר המוניציפלי", המסתמכות על דוגמאות מחו"ל, על מאפיינים ספציפיים של המשק הכספי של הרשויות המקומיות בישראל ועל הצעות שהעלו גורמים שונים, בהם משרד האוצר, ונדונים יתרונותיהן וחסרונותיהן של החלופות השונות. הדיון בחלופות מצביע על כך שהאפשרויות הסבירות יותר לחלוקת הכנסות הן ברמה המקומית וברמה האזורית, עם סייגים ברורים לנסיבות בהן יהיה אפשר לכפות חלוקת הכנסות. פרק המסקנות מציג כיווני מדיניות ודן בהשלכות רחבות יותר על מגמות שינוי בדפוסי ממשל מקומי בישראל, כולל תהליכים של ריכוז או של ביזור פוליטי ומעבר ממסגרות שלטון היררכיות לרשתות ממשל המבוססות על שיתוף פעולה בין מגזרים שונים ובתוכם.

---

<sup>1</sup> אזורי תעסוקה אלה מכונים פעמים רבות אזורי תעשייה, גם אם הם מאכלסים בעיקר עסקי מסחר, לוגיסטיקה, בידור ופנאי ומשרדים.

# 1 פערים בהכנסות מארנונה שלא למגורים

פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל נובעים מגורמים מגוונים (רזין, 2002). על צד ההוצאות משפיעים גודל הרשות המקומית, הרמה הכלכלית של האוכלוסייה, צפיפות האוכלוסייה, איכות הניהול, גובה הכנסותיה של הרשות המקומית, ובמידה פחותה – מיקום הרשות המקומית. הכנסות הרשות המקומית מושפעות גם הן מהרמה הכלכלית של האוכלוסייה ומאיכות הניהול (המשפיעים, בין השאר, על שיעורי גביית המסים המקומיים), וממדיניות הממשלה בהקצאת מענקים והשתתפויות. עם זאת, חלק ניכר מהפערים בהכנסות הרשויות מקומיות נובע משונות גדולה בגובה ההכנסות ממסים, מהיטלים ומאגרות על נכסים שאינם משמשים למגורים ובפרט מארנונה שאינה למגורים. הנכסים שאינם למגורים כוללים מסחר, תעשייה, משרדים, מתקני תשתית בהם תחנות כוח, נמלים ומתקני חברת מקורות, ובערים הנהנות ממעמד של ערי עולים מדובר גם בנכסים ממשלתיים: מחנות צבא, משרדי ממשלה, בתי חולים ממשלתיים וכדומה.

מענקים ממשלתיים עשויים, במקרה הטוב, להביא רשות מקומית למצב שבו היא מסוגלת לספק סל שירותים מינימלי, אך בוודאי שאין בכוחם להביא רשויות מקומיות שאין להן בסיס מס משמעותי, הנשען על שימושי קרקע שאינם למגורים, לרמת רווחה דומה לזו של רשויות מקומיות הנהנות מריכוז גבוה בתחומן של עסקים ומתקנים אחרים המשלמים ארנונה גבוהה מעלות השירותים אותם הם צורכים. הקיצוצים שבוצעו במענק הכללי של משרד הפנים בשנים 2002-2004 צמצמו עוד יותר את יכולתו לאזן בין רשויות מקומיות.

גם בארצות-הברית קיימת מודעות לכך שפרבור תעסוקה מגדיל פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות – בין ערים מרכזיות לפרבריהן ובין רשויות מקומיות פרבריות שונות. פערים אלה משפיעים גם על העדפות המגורים של משקי הבית: ככלל, האוכלוסייה האמידה נוטה להתקבץ ברשויות מקומיות המתאפיינות בשיעורי מס נמוכים

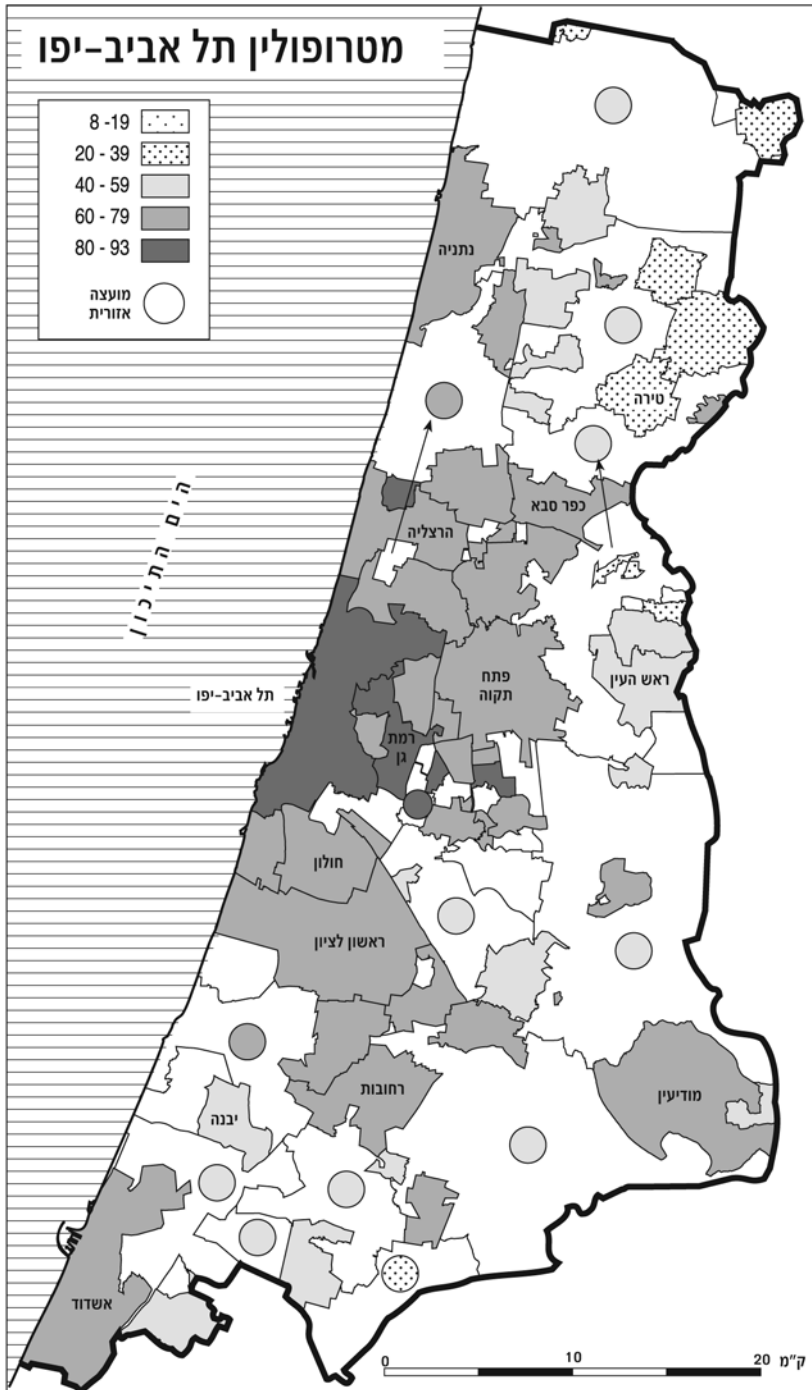
וברמה גבוהה של שירותים הממומנים באמצעות מיסוי שימושי קרקע עסקיים. רשויות אלו גם אינן סובלות מנטל כבד של שירותים לאוכלוסיות חלשות. האוכלוסיות החלשות נוטות אפוא להתקבץ ברשויות מקומיות הסובלות מחולשה תקציבית, בין השאר בגלל היעדר בסיס מס מספק הנשען על שימושי קרקע עסקיים (Wiewel et al., 2002).

נתונים על אחוז ההכנסות העצמיות מתוך סך כל הכנסות הרשות המקומית בתקציב הרגיל – מדד המשקף בצורה טובה את החוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל – מצביעים על כך שפערים בחוסן התקציבי בין ערים מרכזיות לפרבריות אינם בעיה בשלב זה בישראל. הערים תל אביב וחיפה ורוב הפרברים הפנימיים של תל אביב נהנים מחוסן תקציבי איתן (איורים 1 ו-2), אף שלמקצתם גירעונות תקציביים גבוהים, בראש ובראשונה בזכות ריכוזים גבוהים של שימושי קרקע עסקיים וחתך חברתי-כלכלי גבוה יחסית של אוכלוסייה. תל אביב סבלה עד כה מעט, יחסית, מפרבור התעסוקה המהיר במטרופולין, בעיקר משום שפרבור אוכלוסייה מהיר לא פחות שמר על יחס גבוה בין שימושי קרקע עסקיים לשימושי קרקע למגורים, ומכיוון שתהליך הפרבור לא אפיין דווקא אוכלוסייה ממעמד חברתי-כלכלי גבוה. המצב בירושלים מורכב יותר (איור 3), בגלל ריכוז גבוה של אוכלוסייה ערבית ואוכלוסייה חרדית חלשה. אלא שנכסים ממשלתיים משלמים ארנונה מלאה בירושלים, והיא נהנית גם מהעברות נוספות בזכות מעמדה כעיר בירה. יש להעיר שהנתונים המוצגים באיורים 1-4 נכונים לשנת 2001, ערב המשבר התקציבי הגדול שפקד את הרשויות המקומיות בישראל עקב קיצוצים משמעותיים במענקים הממשלתיים.

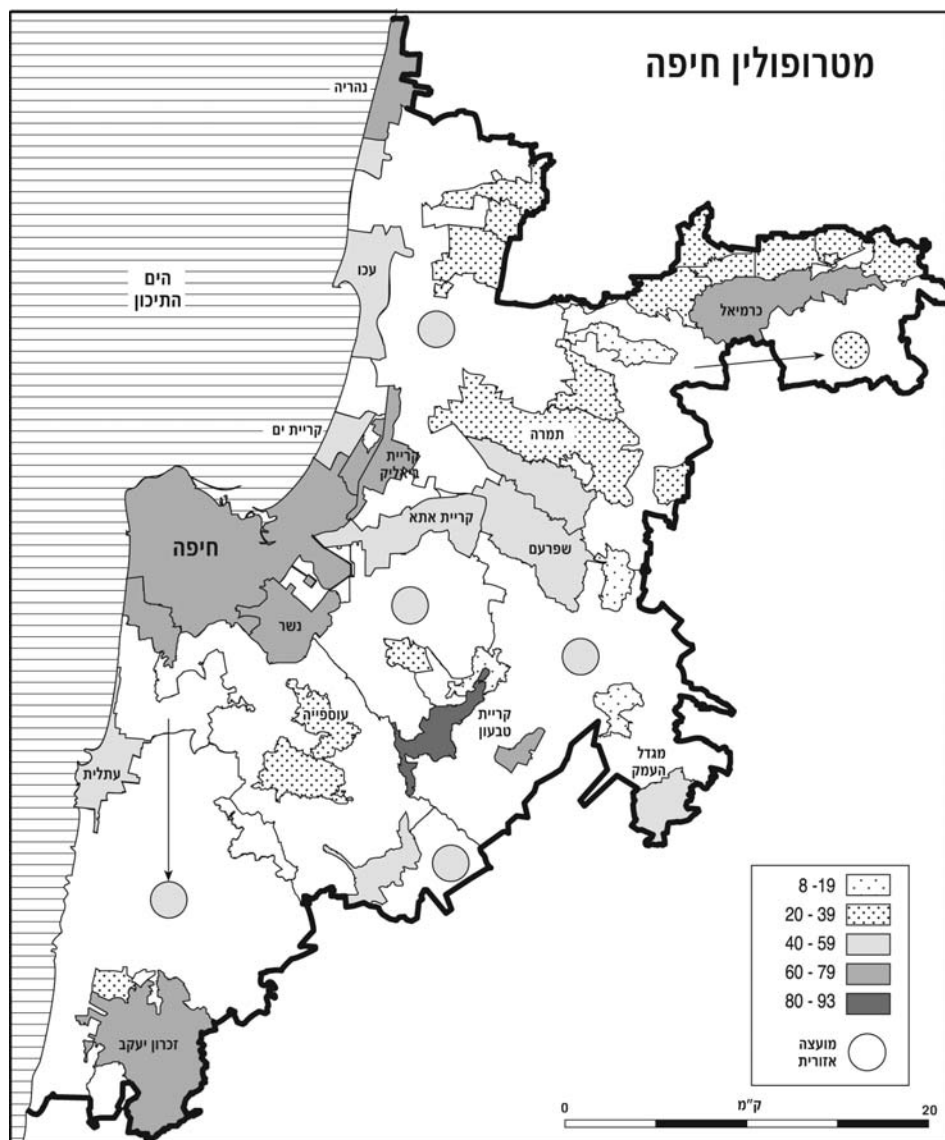
יש שונות ניכרת בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות פרבריות. רשויות מקומיות קטנות, רשויות מקומיות המתאפיינות במעמד חברתי-כלכלי נמוך, רשויות מקומיות ערביות, ורשויות מקומיות הסובלות ממיעוט שימושי קרקע המשלמים ארנונה שאינה למגורים, נוטות להיות חלשות. כצפוי, הרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב הן החזקות ביותר, בעוד שאלו במטרופולין באר שבע הן החלשות ביותר (איורים 1-4).

נתונים השוואתיים המבחינים בין ההכנסות מארנונה למגורים להכנסות מארנונה שאינה למגורים לא היו בנמצא עד לשנת 2002. מקור הנתונים בנספח א' לדוחות הכספיים המבוקרים של מבקרי משרד הפנים על הרשויות המקומיות. מדובר בטבלת שטחים וחיובי ארנונה בשנה השוטפת, ללא חובות משנים קודמות, אך לא בגבייה בפועל. הנתונים אינם כוללים גם מסים אשר ועדים מקומיים במועצות אזוריות מטילים על מגורים. חיובים באזורי תעסוקה משותפים שרשות מקומית מחויבת להעביר לרשות אחרת על פי הסכם – משויכים כולם לרשות הגובה את המס. הנתונים הם בעייתיים, סביר שיש בהם שיבושים וטעויות הנובעים מדיווחים שגויים (אותם היה ניתן לאתר בעיקר כאשר הנתונים היו בלתי סבירים לחלוטין) ומקושי בהבנה נכונה של ההגדרות

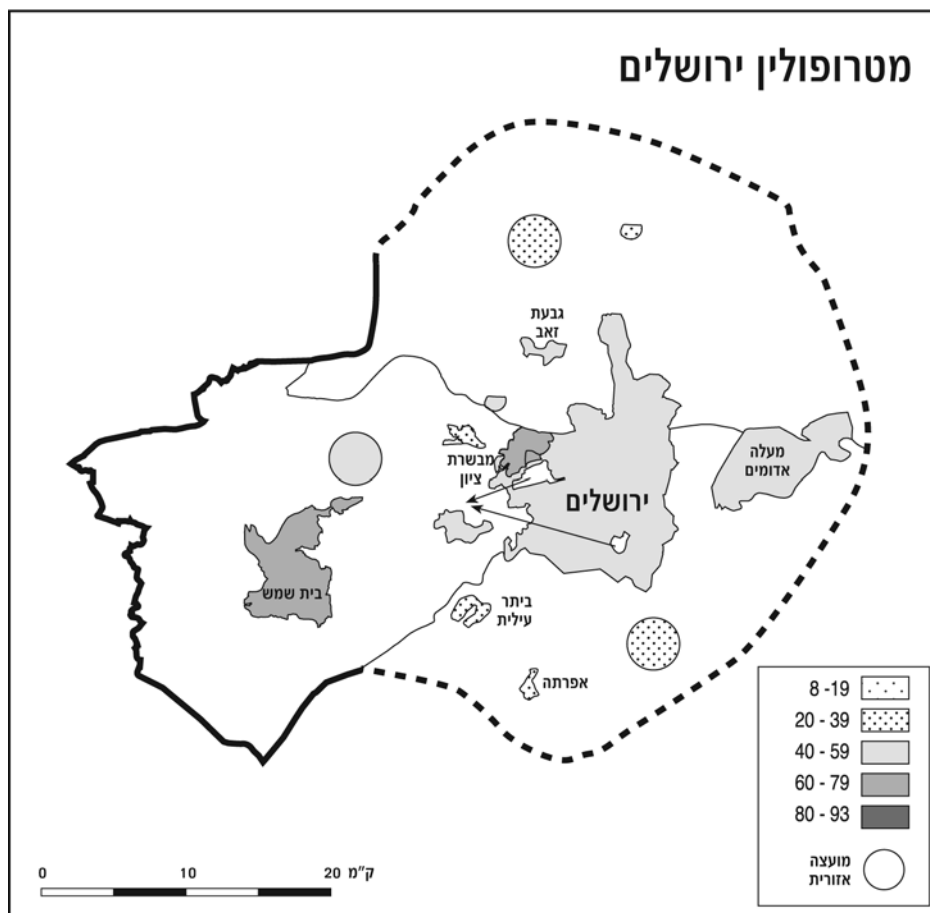
רשויות מקומיות במטרופולין תל אביב – אחוז הכנסות עצמיות בתקציב הרגיל, 2001



רשויות מקומיות במטרופולין חיפה – אחוז הכנסות עצמיות בתקציב הרגיל, 2001

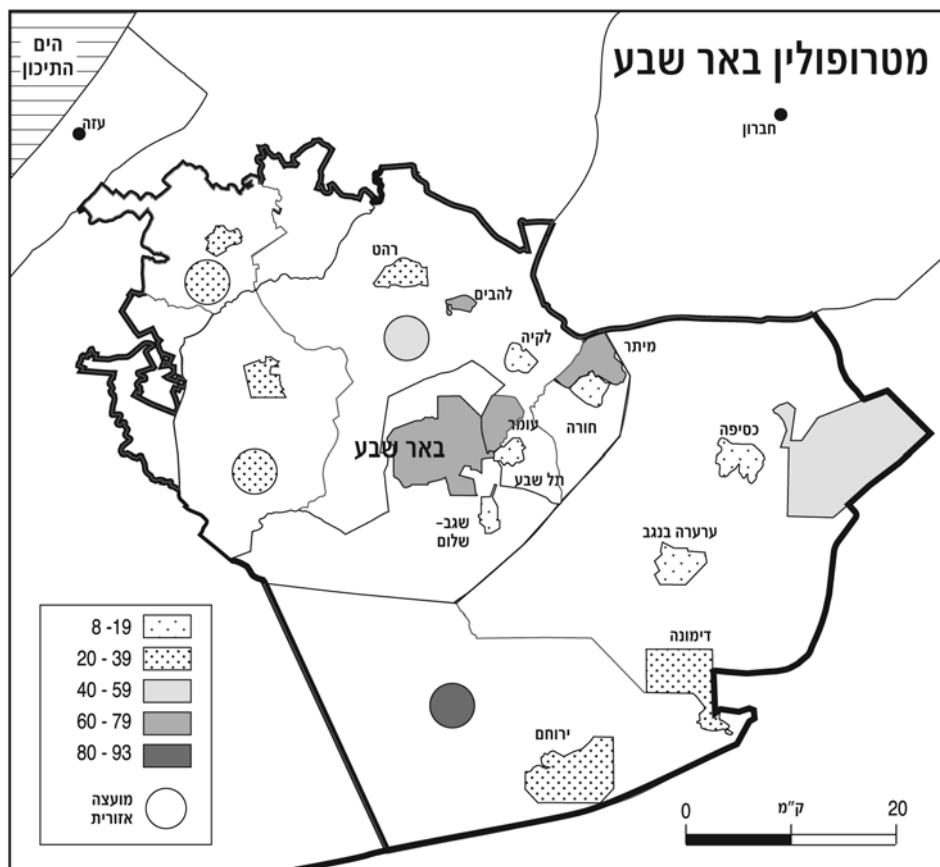


רשויות מקומיות במטרופולין ירושלים – אחוז הכנסות עצמיות בתקציב הרגיל, 2001



# איור 4

רשויות מקומיות במטרופולין באר שבע – אחוז הכנסות עצמיות בתקציב הרגיל, 2001



בהן משתמשות רשויות מקומיות שונות. יש אפוא להיזהר מהסקת מסקנות לגבי רשויות מקומיות בודדות ללא אימות פרטני של הנתונים. הדירוגים המוצגים בלוחות 2 ו-3 נועדו אך ורק לתת מושג כללי על הפערים בחיובי הארנונה שאינה למגורים בין רשויות מקומיות מטיפוסים שונים. הלוחות מבוססים על נתונים שהוגשו לוועדה לבדיקת חלוקת ארנונה שאינה הכנסות למגורים (ועדת גדיש) בשנת 2004 ועל ניתוח ראשוני שערך ריקרדו (2004).

להלן מאפייני הרשויות המקומיות שהכנסותיהן לנפש מארנונה שאינה למגורים נמוכות (ריקרדו, 2004): רשויות מקומיות קטנות, רשויות מקומיות שאוכלוסייתן חלשה, רשויות מקומיות ערביות ורשויות מקומיות באזורי שוליים לאומיים. הפערים בין מרכז לשוליים ובין רשויות מקומיות יהודיות לערביות נובעים מפערים בהיקף השטחים הבנויים ומפערים בתעריפי הארנונה, הגבוהים יותר במקומות אטרקטיביים במרכז הארץ.

הרשות המקומית המובילה בחיובי ארנונה שאינה למגורים לנפש היא המועצה האזורית תמר. חיובי הארנונה שאינה על מגורים בתמר הגיעו ל-98% מסך כל חיובי הארנונה בשנת 2002 (לוח 1). המועצה האזורית תמר, הגובה ארנונה ממפעלי ים המלח, ממפעלי המחצבים והכימיה במישור רותם, ממתחם בתי המלון בעין בוקק ומהקריה למחקר גרעיני (שהועברה בשנת 2005 לדימונה), היא חריגה לחלוטין בתחום זה, מה שהעמיד אותה במוקד של מחלוקת פוליטית בשנים האחרונות – מעין סמל להקצאה בלתי שוויונית של משאבים בין מועצות אזוריות דלילות אוכלוסין ליישובים עירוניים חלשים ומרובי צרכים. כפי שיפורט בפרק הבא, ועדת גבולות אכן החליטה לבצע שינוי מסוים שיתבטא בהעברת הכנסות מתמר לעיריות של דימונה וערד אלא שעיריות אלו, בפרט עיריית ערד, טוענות שהשינוי אינו מספק. המועצה האזורית תמר טוענת מנגד שמדדי הכנסות לנפש אינם רלוונטיים לגביה, בגלל הוצאות כבדות הנובעות משטח שיפוטה הגדול, על בעיותיו המיוחדות. נוסף על המועצה האזורית תמר, מועצות אזוריות אחרות נהנות מחיוב ארנונה שאינה למגורים גבוה לנפש, בהן מועצות אזוריות המשתרעות על פני שטחים נרחבים בנגב, מועצות אזוריות שיש בתחומן אזורי תעשייה גדולים ומתקנים גדולים אחרים (בסיסי צבא במועצות המוגדרות ערי עולים). בולטת גם המועצה האזורית חוף השרון (לוח 1) שנקטה בעשור האחרון במדיניות אגרסיבית במיוחד של פיתוח שימושי קרקע עסקיים למסחר, משרדים ותעשייה עתירת ידע, מדיניות שהתבססה על מיקום אטרקטיבי ביותר בחלקו הצפוני של מטרופולין תל אביב. יש להעיר, עם זאת, שמיעוט האוכלוסייה והשטח הנרחב של מועצות אזוריות רבות פירושו שכל הכנסה משמעותית מארנונה שאינה למגורים, ממתחם כלשהו במועצה האזורית, מתבטא בחיובי ארנונה שאינה למגורים גבוהים ביותר במונחים לנפש. כמו כן, הנתונים על שיעור

הארנונה שאינה על מגורים בסך כל חיובי הארנונה מוטים במועצות האזוריות כלפי מעלה מכיוון שאינם כוללים את המסים שגובים הוועדים המקומיים.

במגזר העירוני מובילה בחיובי ארנונה שאינה למגורים לנפש תל אביב-יפו – הלב הכלכלי של מטרופולין תל אביב. קרוב ל-80% מחיובי הארנונה שלה הם לשימושים שאינם למגורים. הרשויות המקומיות העירוניות האחרות המופיעות ברשימת הרשויות המובילות בחיובי ארנונה שאינה למגורים לנפש (לוח 1), מתאפיינות גם הן באזורי תעסוקה גדולים ומשגשגים, הכוללים מסחר, משרדים, תעשייה, תיירות (אילת) ותחנת כוח (חדרה), למעט כמה מועצות מקומיות זעירות שהימצאותן ברשימה משקפת בראש ובראשונה מספר תושבים קטן.

בתחתית רשימת הרשויות על פי חיובי ארנונה שאינה למגורים לנפש (לוח 2) נמצאות כצפוי רשויות מקומיות ערביות, שחיובי הארנונה שאינה למגורים בהם זניחים, בגלל מיעוט שימושי הקרקע שאינם למגורים. בין עשרים הרשויות המקומיות בעלות החיובים הנמוכים ביותר לנפש נמצאות רק ארבע רשויות מקומיות יהודיות, בהן שתיים חרדיות.

רשימת חמש עשרה הרשויות המקומיות המובילות בחיובי הארנונה שאינה למגורים מצביעה על תמונה שונה מעט (לוח 3). ברשימה זו אין מועצות אזוריות. כמעט 20% מחיובי הארנונה שאינה על מגורים הם בעיר תל אביב לבדה. קרוב ל-12% נוספים נמצאים בירושלים ויותר מ-38% מהחיובים הם בשלוש הערים הגדולות. חמש עשרה הערים המוצגות בלוח 3 כוללות, ביחד, שני שלישים מחיובי הארנונה שאינה על מגורים, דהיינו כ-4.9 מיליארד שקלים מתוך 7.36 מיליארד שקלים סך כל חיובי ארנונה שאינה למגורים בכל הרשויות המקומיות בישראל בשנת 2002.

לוח 1

**עשרים וחמש הרשויות המקומיות המובילות בחיובי ארנונה  
שאינה למגורים לנפש, 2002**

| רשות מקומית       | סך כל חיובי ארנונה<br>שאינה למגורים לנפש<br>(שקלים) | % ארנונה שאינה<br>למגורים מסך כל<br>חיובי הארנונה |
|-------------------|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| 1 מ.א. תמר        | 24,945                                              | 98                                                |
| 2 מ.א. חבל אילות  | 8,142                                               | 92                                                |
| 3 תל אביב-יפו     | 3,799                                               | 77                                                |
| 4 מ.א. רמת נגב    | 3,263                                               | 86                                                |
| 5 מ.א. באר טוביה  | 3,073                                               | 80                                                |
| 6 ראש פינה        | 2,650                                               | 75                                                |
| 7 אילת            | 2,297                                               | 76                                                |
| 8 הרצליה          | 1,918                                               | 59                                                |
| 9 כפר שמריהו      | 1,814                                               | 36                                                |
| 10 מ.א. חוף השרון | 1,806                                               | 66                                                |
| 11 מצפה רמון      | 1,737                                               | 59                                                |
| 12 באר יעקב       | 1,671                                               | 75                                                |
| 13 חיפה           | 1,667                                               | 56                                                |
| 14 מ.א. ברנר      | 1,623                                               | 69                                                |
| 15 טירת כרמל      | 1,600                                               | 73                                                |
| 16 מ.א. מגילות    | 1,597                                               | 76                                                |
| 17 פתח תקווה      | 1,563                                               | 57                                                |
| 18 מ.א. מרחבים    | 1,456                                               | 82                                                |
| 19 מ.א. שער הנגב  | 1,411                                               | 69                                                |
| 20 שבי ציון       | 1,410                                               | 46                                                |
| 21 יהוד           | 1,373                                               | 55                                                |
| 22 חדרה           | 1,373                                               | 64                                                |
| 23 רמת גן         | 1,341                                               | 47                                                |
| 24 נס ציונה       | 1,325                                               | 54                                                |
| 25 נשר            | 1,302                                               | 68                                                |

**מקור:** נתוני משרד הפנים כפי שהוצגו על ידי ריקרדו (2004) ובוועדה לבדיקת חלוקת ארנונה שאינה הכנסות ממגורים (ועדת גדיש) בשנת 2004.

**עשרים הרשויות המקומיות האחרונות בחיובי ארנונה שאינה למגורים לנפש, 2002**

|    | רשות מקומית         | סך כל חיובי ארנונה שאינה למגורים לנפש (שקלים) | % ארנונה שאינה למגורים מסך כל חיובי הארנונה |
|----|---------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------|
| 1  | כפר ברא             | 0                                             | 3                                           |
| 2  | מודיעין עילית       | 2                                             | 0                                           |
| 3  | כעביה-טאבש-חג'אג'רה | 9                                             | 2                                           |
| 4  | ביר אל-מחסור        | 11                                            | 2                                           |
| 5  | חורה                | 12                                            | 5                                           |
| 6  | ג'סר א-זרקא         | 14                                            | 4                                           |
| 7  | עילוט               | 14                                            | 9                                           |
| 8  | אל-בטוף             | 14                                            | 4                                           |
| 9  | ערערה בנגב          | 15                                            | 7                                           |
| 10 | בסמ"ה               | 16                                            | 3                                           |
| 11 | טובא-זנגריה         | 18                                            | 4                                           |
| 12 | מ.א. מטה בנימין     | 18                                            | 4                                           |
| 13 | קריית יערים         | 18                                            | 40                                          |
| 14 | כאוכב אבו אל-היג'ה  | 19                                            | 3                                           |
| 15 | זרזיר               | 19                                            | 5                                           |
| 16 | שבלי אם אל-ע'נם     | 20                                            | 3                                           |
| 17 | שגב שלום            | 20                                            | 8                                           |
| 18 | לקיה                | 20                                            | 10                                          |
| 19 | כסיפה               | 25                                            | 11                                          |
| 20 | בני עי"ש            | 26                                            | 6                                           |

**מקור:** נתוני משרד הפנים כפי שהוצגו על ידי ריקרדו (2004) ובוועדה לבדיקת חלוקת ארנונה שאינה הכנסות ממגורים (ועדת גדיש) בשנת 2004.

חמש עשרה הרשויות המקומיות המובילות בחיובי ארנונה שאינה למגורים, 2002

| רשות מקומית          | סך כל חיובי<br>ארנונה שאינה<br>למגורים (שקלים) | חיוב ארנונה<br>שאינה למגורים<br>מתוך סך כל חיובי<br>ארנונה שאינה<br>למגורים בישראל<br>(אחוזים) | סך כל חיובי<br>ארנונה (שקלים) |
|----------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| כל הארץ <sup>1</sup> | 7,359,791,215                                  | 100%                                                                                           | 14,819,802,201                |
| 1 תל אביב-יפו        | 1,463,870,300                                  | 19.9%                                                                                          | 1,902,785,700                 |
| 2 ירושלים            | 851,189,000                                    | 11.6%                                                                                          | 1,540,036,000                 |
| 3 חיפה               | 511,602,385                                    | 7.0%                                                                                           | 911,491,722                   |
| 4 פתח תקווה          | 283,093,000                                    | 3.8%                                                                                           | 496,039,000                   |
| 5 אשדוד              | 200,160,000                                    | 2.7%                                                                                           | 366,869,000                   |
| 6 ראשון לציון        | 190,126,000                                    | 2.6%                                                                                           | 445,452,000                   |
| 7 באר שבע            | 189,364,000                                    | 2.6%                                                                                           | 351,039,000                   |
| 8 רמת גן             | 176,081,000                                    | 2.4%                                                                                           | 375,305,000                   |
| 9 הרצליה             | 173,770,000                                    | 2.4%                                                                                           | 293,500,000                   |
| 10 נתניה             | 168,940,000                                    | 2.3%                                                                                           | 378,013,000                   |
| 11 חולון             | 165,365,304                                    | 2.2%                                                                                           | 339,400,983                   |
| 12 בני ברק           | 153,539,000                                    | 2.1%                                                                                           | 270,568,000                   |
| 13 חדרה              | 139,184,000                                    | 1.9%                                                                                           | 217,363,000                   |
| 14 אילת              | 116,914,000                                    | 1.6%                                                                                           | 154,225,000                   |
| 15 אשקלון            | 109,441,000                                    | 1.5%                                                                                           | 188,138,000                   |

<sup>1</sup> לא כולל את שתי המועצות המקומיות התעשייתיות וארבע רשויות מקומיות קטנות נוספות.

## 2 ניסיון חלוקת ההכנסות באזורי תעשייה משותפים

### יעדים לשיתוף פעולה ולחלוקת ההכנסות

הניסיון שנצבר משנת 1992 בייזום ובהפעלת מנגנונים לחלוקה מחדש של הכנסות בין רשויות מקומיות בישראל נוגע להסכמים לשיתוף פעולה בפיתוח ובניהול אזורי תעשייה, שכללו תמיד מרכיב של חלוקת הכנסות, לפעמים ללא דרישה לניהול משותף. הסכמים אלה נועדו לענות על המטרות העיקריות הבאות:

- מתן מענה למחסור בקרקע להקמת אזורי תעסוקה חדשים ברשויות מקומיות עירוניות. הרשות העירונית משתפת פעולה עם רשות מקומית אחרת, בדרך כלל מועצה אזורית, שיש לה עתודות קרקע מתאימות.
- מתן מענה לבעיית התחרות המופרזת על פיתוח אזורי תעסוקה בקרב רשויות מקומיות, משיקולי בסיס המס, שאחת מתוצאותיה האפשריות היא כישלון במשיכת עסקים לאזור ואי כיסוי ההשקעות וההוצאות על מתן שירותים מוניציפליים.
- רציונליזציה של הפיתוח המרחבי: צמצום הכרסום בשטחים פתוחים ובלימת פרבור מפוזר של אזורי תעסוקה, שמקורו בשיקולי רווחי נדל"ן ותחרות על בסיס המס, כאשר כל רשות מקומית מנסה לפתח אזורי תעסוקה בשטח השיפוט שלה.
- שיפור רמת הניהול של אזורי תעשייה. מינהלת מיוחדת לאזור התעשייה עשויה להבטיח ניהול מקצועי והקצאת משאבים ראויה לטיפול באזור התעשייה, לעומת מצב שבו מטפלות מחלקות העירייה הרגילות באזור התעשייה. הקמתה של מינהלת כזו איננה חייבת להיות כרוכה בשותפות בין כמה רשויות מקומיות, אך שותפות כזו עשויה לצמצם את השפעתם של שיקולים פוליטיים מקומיים על תפקוד המינהלת, במינוי מנכ"ל, בהעסקת קבלני משנה, בהקצאה מיטבית של ההכנסות וכיוצא באלה.

- צדק חברתי, דהיינו צמצום פערים כלכליים בין רשויות חזקות לחלשות, הוא יעד טבעי במנגנונים של שיתוף פעולה וחלוקת הכנסות, אך בפועל לא היה לו מקום מרכזי בסדר היום בתחילת שנות התשעים.

## **ציוני דרך בהתפתחות מסגרות לשיתוף פעולה בפיתוח אזורי תעשייה ותעסוקה**

נכונותן של רשויות מקומיות בישראל לשותף פעולה בביצוע תפקודים מסוימים היא בדרך כלל מוגבלת ושיתוף פעולה נתפס לעתים קרובות כזר לתרבות הפוליטית הישראלית. יש להעיר, עם זאת, שלא קל להגיע לשיתוף פעולה אמיתי בין רשויות מקומיות גם במדינות אחרות. חילופי שלטון ברשויות מקומיות המשתנות פעולה זו עם זו יכולים להביא להפרת הסכמים שהשיגו ראשי רשויות שסיימו את תפקידם, ורשתות בלתי פורמליות של שיתוף פעולה נחשבות בלתי אמינות, אפילו בגרמניה (Furst, 2005). גם בארצות-הברית עולות על שרטון, לדוגמא, יוזמות של רשויות מקומיות סמוכות לקנייה משותפת של מכונות לכיבוי אש, לעתים על רקע ויכוחים בסוגיות "כבדות משקל" כמו סוג הסולם שיורכב על המכונית (Atassi et al., 2005). בפועל, מנגנוני שיתוף פעולה נכפים לעתים קרובות על הרשויות המקומיות. ישראל אפוא איננה כה חריגה בנושא זה, אך בוודאי שאיננה בולטת ברמה גבוהה של שיתוף פעולה.

המסגרת הסטטוטורית העיקרית לשיתוף פעולה מוניציפלי בישראל – איגודי ערים – יושמה בהיקף מצומצם, וסבלה מבעיות שונות (משרד הפנים, 2004), שנבעו בעיקר מתלותם של האיגודים בהעברות כספיות מהרשויות המקומיות השותפות. הסכמים לקניית שירותים מרשויות מקומיות שכנות אמנם נחתמו לעתים והיו גם התארגנויות אד הוק של רשויות מקומיות סביב מטרה מסוימת, בדרך כלל התמודדות מול איום משותף. אולם ככלל, שיתוף פעולה מקיף ועקבי בקרב רשויות מקומיות נותר מוגבל מאוד. השסעים בחברה הישראלית – בין יהודים לערבים, בין חילונים לדתיים, בין עולים לוותיקים, בין יוצאי אירופה-אמריקה לבני עדות המזרח ובין יישובים עירוניים להתיישבות הכפרית-שיתופית – הכבירו עוד יותר על ניסיונות ליזום שיתוף פעולה ברמה האזורית. הריכוזיות הרבה של המערכת הפוליטית הישראלית הקטינה אף היא את הדחיפות בטיפול שיתופי פעולה, מכיוון שהשלטון המרכזי היה יכול לקבל עליו אחריות על אותם תחומים בהם התחייב שיתוף פעולה ותיאום, כולל חלוקה שוויונית יותר של משאבים כספיים.

סכסוכים סביב שיוכם המוניציפלי של אזורי תעשייה קיימים ומתוכננים התרבו והתחדדו משנות השמונים, במידה רבה בגלל עליית משקלן של ההכנסות מארנונה, מהיטלים ומאגרות שמקורם באזורי תעשייה בסך כל הכנסות הרשויות המקומיות (רזין וחזן, 1994א). מחסור מחריף בקרקע ביישובים עירוניים והתמורות שעברו על המגזר הכפרי-שיתופי חידדו עוד יותר את הסכסוכים בשנות התשעים, משום שרשויות מקומיות עירוניות תבעו להעביר אליהן שטחים לפיתוח תעשייה ואפילו אזורי תעשייה קיימים ממועצות אזוריות סמוכות, בעוד האחרונות מתנגדות לכך בתוקף ומצטרפות במשנה מרץ בעצמן לתחרות על פיתוח אזורי תעשייה.

חלופת שיתוף הפעולה בפיתוח ובניהול אזורי תעשייה עלתה מדי פעם בפעם כפתרון לסכסוכים אלה. כך, לדוגמא, המליצה ועדת גבולות שמינה שר הפנים בשנת 1989, לא לקבל את תביעתה של עיריית כרמיאל להעביר לתחומה את אזור התעשייה שבו שוכן מפעל ציקלון, מהמועצות האזוריות מטה אשר ומשגב. הוועדה המליצה להקים מסגרת משותפת לניהול ולפיתוח אזור התעשייה כתחליף לשינוי הגבולות המבוקש (רזין וחזן, 1994ב). הדרך ליישום המלצה זו הייתה מעורפלת, מכיוון שהכלי העיקרי לשיתוף פעולה מוניציפלי – איגוד הערים – נתפס כלא מתאים לצורך זה. לאיגוד הערים אין סמכות חוקית להטיל מסים ולחלקם בין הרשויות המקומיות השותפות; יכולתו לתפקד הייתה תלויה ברצונן הטוב של הרשויות המקומיות המעורבות וכל מחלוקת יכלה לשתקו; והוא היה כפוף לכל המגבלות החוקיות-ביורוקרטיות החלות על מחלקה רגילה ברשות המקומית.

## התגבשות הרעיון

ההתגבשות של מסגרת ארגונית לשיתוף פעולה מוניציפלי בפיתוח אזורי תעשייה בישראל נבעה משני מקורות. מקור אחד היה יוזמה לפתח מסגרת ארגונית חדשה לניהול אזורי תעשייה על ידי רשויות מקומיות: מינהלות פארקי תעשייה. את הרעיון העלתה בשנות השמונים המאוחרות החברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי (קלמן דינס מנכ"ל החברה בשעתו, ויואל סיגל), במהלך חיפוש דרכים לשיפור ניהולו של אזור התעשייה הגדול של עיריית חולון.

במקביל, וללא קשר, הייתה פריצת דרך בבניית מסגרת לשיתוף פעולה מוניציפלי בפיתוח אזורי תעשייה בשנת 1992, במידה רבה ביוזמה מקומית. ראש עיריית צפת בשעתו – זאב פרל – שעירו סבלה ממחסור בקרקע לפיתוח תעשייה, זיהה את אזור התעשייה מחניים

שבראש פינה, שכמעט לא אוכלס מאז הוקם בשנת 1975, כבעל פוטנציאל לשמש פארק תעשייה אזורי. כתחליף לאיתור קרקע לאזור תעשייה מתחרה משלו יזם פרל הקמת פארק תעשייה משותף לעיריית צפת עם המועצות המקומיות חצור הגלילית וראש פינה, בתחומה המוניציפלי של ראש פינה. ראש מועצת ראש פינה נענה ליוזמה והיא זכתה לתמיכת משרד הפנים ובמיוחד מפעם גליל עליון בניהולה של אהובה ערד. רעיון השיתוף שולב ברעיון המסגרת הארגונית הניהולית ובמרץ 1992 נחתם הסכם בין שלוש הרשויות המקומיות, שהסדיר את פיתוחו וניהולו המשותף של פארק התעשייה, באמצעות חברת צ.ח.ר. פארק תעשיות הגליל – חברה עירונית שהוקמה לצורך זה.

ההסכם להקמת פארק התעשייה צ.ח.ר. כלל כללים לפעולתה של החברה העירונית המשותפת שקיבלה את האחריות על ניהול פארק התעשייה ולחלוקת הארנונה שתגבה ראש פינה ממפעלים ומעסקים חדשים שיקומו בפארק. ההסכם לא חל על שלושה מפעלים שהיו קיימים באזור בעת חתימת ההסכם. כל אחת מהשותפות קיבלה שליש ממניות החברה החדשה, אך המניות לא היו זהות: לראש פינה ולצפת הן הקנו את הזכות למנות חמישה דירקטורים, ואילו לחצור הגלילית את הזכות למנות שלושה דירקטורים. מניותיה של ראש פינה הותירו בידיה את הזכות לקבל את יתרת זכויות החברה במקרקעין, לאחר תשלום חובות לנושים, במקרה של פירוק, וגם זכות וטו בנושאים שעניינם שמירת איכות הסביבה, בכלל זה מניעת הקמת מפעלים משיקולים אקולוגיים. נקבע כי יושב ראש הדירקטוריון יתמנה על ידי הדירקטוריון מבין חבריו. מנכ"ל החברה יתמנה ויפוטר על ידי הדירקטוריון, בתמיכה של לפחות 51% מחברי הדירקטוריון. המנכ"ל לא יהיה חבר נבחר או עובד בשכר של אחת הרשויות השותפות ו/או קרוב בקרבת משפחה מדרגה ראשונה של נבחר או עובד.

ההסכם קבע כללים לחלוקת הארנונה שתיגבה ראש פינה ממפעלים ומעסקים חדשים שיקומו בפארק: 30% יישארו בראש פינה לכיסוי הוצאותיה, 20% יועברו לחברת צ.ח.ר. לצורך ניהול הפארק ו-50% יחולקו בין שלוש הרשויות על פי גודלן היחסי, לאחר ניכוי ההוצאות הריאליות של עלות השירותים המוניציפליים בשטח (כולל קרן חידוש ותשלום לניהול). ראש פינה תהיה אחראית על שירותי המים והביוב ותגבה את האגרות המתאימות לצורך זה.

הסכם צ.ח.ר. היה פריצת דרך ושימש מודל ליוזמות רבות לשיתוף פעולה שבאו אחריו. פארק התעשייה צ.ח.ר. היה אחד משני המקומות הראשונים בהם יושמה המסגרת הארגונית החדשה לניהול אזורי תעשייה באמצעות מינהלת שהיא חברה מוניציפלית (האחר היה מרכז תעשיות תרדיון של המועצה האזורית משגב). חילופי שלטון בשתיים מהרשויות המקומיות השותפות (צפת וראש פינה), בעקבות הבחירות לרשויות המקומיות

בשנת 1993, גרמו לעזיבת הדמויות שהיו פעילות בייזום החברה המשותפת. בעקבות זאת פרצו סכסוכים קשים וממושכים בין שתי הרשויות המקומיות והתגלעו קשיים בתפקוד החברה המנהלת. בסופו של דבר שרדה השותפות את הסכסוך, גם בזכות ליווי מקצועי צמוד וגייבי מטעם משרד הפנים ומשרד התעשייה והמסחר. העימות נפתר כעבור כמה שנים באמצעות מינוי יושב ראש זמני לחברת צ.ח.ר. על ידי משרד התעשייה והמסחר ובאמצעות שינוי תנאי החוזה: הכנסת אנשים לא פוליטיים לדירקטוריון וקביעת כללים מחייבים יותר להופעתם של דירקטורים לשיבות. בשנת 2000 הקימו שלוש הרשויות המקומיות חברה משותפת נוספת – צ.ח.ר. תשתיות זורמות בע"מ – לטיפול בתשתיות המים והביוב.

## השתרשות הרעיון

בשנים 1992-2000 נחתמו עשרות הסכמים שעניינם הקמה וניהול של אזורי תעסוקה משותפים לכמה רשויות מקומיות וחלוקת נטל ההוצאות והרווחים מהמסים המקומיים בין הרשויות השותפות. ההסכמים, שהושגו באופן וולונטרי על ידי הצדדים המעורבים, שימשו ברוב המקרים לפתרון סכסוכי גבולות מוניציפליים בין רשות מקומית, שהשטח המתאים לפיתוח אזור תעשייה היה בתחומה, לעיר שחסרה קרקע מתאימה לצורך זה. לעתים היה ההסכם כרוך בהעברת השטח הנדון לתחום השיפוט של העיר ולעתים שימש הסכם שיתוף הפעולה תחליף לשינוי גבולות מוניציפליים. במקרים מסוימים, בעיקר במרכז הארץ, היה היבט הניהול המשותף שולי והדגש היה בעיקר על חלוקת הכנסות כפיצוי כספי לרשות מקומית שוויתרה על שטח לצורך הקמת אזור התעסוקה. בחלק מהמקרים, אזור התעשייה בגינו נחתם ההסכם נותר על הנייר, אולם במקרים לא מעטים הוחל בהקמת אזור התעשייה האמור וההסכם החל לעמוד במבחן הביצוע.

משרד הפנים היה פעיל בעידוד השימוש בכלי החדש כפתרון לסכסוכי גבולות מוניציפליים. המשרד הוא גם זה המאשר את הקמת החברות העירוניות המנהלות. הנושא זכה ליחס חיובי ולתמיכה בתקופה בה כיהן עמרם קלעג'י מנכ"ל המשרד (דצמבר 1991 - נובמבר 1996) – תקופה בה הייתה תחלופה רבה של שרים במשרד. שיתוף הפעולה נתפס גם כצעד חיובי לקידום מטרות התכנון הפיסי לרכז את פיתוח התעשייה באזורים גדולים, על מנת לשמור על שטחים פתוחים, לצמצם מפגעים סביבתיים ולייעל את מערכות התשתית (רזין וחזן, 1996).

סנונית ראשונה לייזום משותף של פיתוח על ידי רשות מקומית עירונית והמגזר הכפרי הייתה הסכם שנחתם בנובמבר 1991 בין החברה הכלכלית לראש העין בע"מ והקיבוצים

גבעת השלושה והחורשים. הסכם זה פתר סכסוך גבולות חריף סביב תביעתה של ראש העין לסיפוח שטחים בעלי פוטנציאל פיתוח גבוה, הגובלים בצומת קסם, שהיו חלק מהמשבצות ההתיישבותיות של שני הקיבוצים. ההסכם נחתם עוד לפני שהתגבש מודל הניהול המשותף של אזורי תעשייה ולפני שהתקבלו החלטות מינהל מקרקעי ישראל שאפשרו לחוכרי קרקע חקלאית של המדינה להרוויח מהסבתה לבניה, בכלל זה להקמת אזורי תעסוקה. לא היה זה הסכם בין רשויות מקומיות, שהתייחס לסוגיית ההכנסות ממסים מקומיים, וההסכם נחתם ללא מעורבותה של המועצה האזורית דרום השרון. זו אמנם הסירה את התנגדותה להעברת השטח לתחום השיפוט של ראש העין לאחר חתימת ההסכם, אך היא לא הייתה מודעת באותה עת לפוטנציאל הכספי הטמון בהסכמים כאלה למועצה. הוסכם שהקיבוצים, שהם בעלי זכות החזקה בשטחים, יפעלו יחדיו לקבלת הסכמי פיתוח ממינהל מקרקעי ישראל ולקבלת זיכוי מרבי מהמינהל בגין האתרים אשר ייעודם ישונה לבניה. הצדדים יסכימו במשותף על תכנון השטח. עוד הוסכם על תמורה מינימלית בשיעור מסוים לדונם שיקבלו הקיבוצים מהיזמים/קבלנים אשר יחתמו עם החברה על הסכמים לביצוע התכניות. לקיבוצים תהא שמורה הזכות, לפי שיקול דעתם, לקבלת שטחים בנויים בפרויקט במקום התמורה המינימלית. הרווח שיהיה מן העסקה (השגת הסכם פיתוח עם מינהל מקרקעי ישראל, לצורך בניית האתרים ושיווקם בתנאים האמורים במסמך זה, וביצוע פרויקט הבנייה והשיווק של כל השטחים הבנויים באתרים באמצעות קבלנים/יזמים שיבחרו הצדדים במשותף) יתחלק 50% לקיבוצים ו-50% לחברה הכלכלית העירונית. הרווח הוא התמורה שתתקבל בכסף ובנכסים, בניכוי כל ההוצאות, לרבות רכישת הזכויות בשטחי האתרים ותשלום התמורה המינימלית לקיבוצים. המועצה המקומית ראש העין תימנע, בכפוף למציאת הסדר חוקי מתאים, מגביית היטל השבחה מן הקיבוצים והחברה בגין האתרים.

הסכם זה אמנם לא כלל שיתוף פעולה מוניציפלי, אך נוסף על הסכם צ.ח.ר. הוא סימן את הדרך להסכמים נוספים לשינוי ייעוד קרקע חקלאית, שבהם חוכר הקרקע ממינהל מקרקעי ישראל שותף ברווחים – מסלול שהוכר פורמלית רק בשנים 1992 ו-1993, עם קבלת החלטות 533 ו-611 על ידי מועצת מקרקעי ישראל. בעקבות ההסכם, ולאחר שהתקבלו החלטות המינהל שהקלו על קידום היוזמה, הוקמה בשנת 1994 החברה "גבעת השלושה-חורשים-ראש העין", בבעלות משותפת של החברה הכלכלית העירונית של ראש העין ושל הקיבוצים, במטרה לבצע פרויקטים משותפים על הקרקע הנדונה, כאשר הרווחים מפיתוח הקרקע ומניהולה יחולקו שווה בשווה בין הקיבוצים וראש העין.

הצמיחה הכלכלית ותנופת הפיתוח של אמצע שנות התשעים דרבנו יוזמות לפיתוח אזורי תעשייה ותעסוקה, כאשר הצורך בקרקע זמינה, שהייתה פעמים רבות בידי מועצות

אזוריות או בידי מועצות מקומיות, הביא לחתימת מספר רב של הסכמים בין רשויות מקומיות, שהסתמכו על תקדים צ.ח.ר. ועל האפשרויות שנפתחו להפשיר קרקע חקלאית.

אחד ההסכמים המוקדמים שנחתמו, בין עיריית ירושלים והרשות לפיתוח ירושלים לבין המועצה המקומית מבשרת ציון והחברה הכלכלית למבשרת ציון, נגע לאזור המחצבה במבשרת ציון, שסיפוחו לירושלים היה נתון במחלוקת. בהסכם, שנחתם בנובמבר 1994, נקבע שהשטח יועבר לירושלים לצורך הקמת אזור תעשיות עתירות ידע ומסחר שיכלול גם שטח נוסף המצוי בתחום השיפוט הנוכחי של ירושלים. בהסכם נקבעו הסדרים כספיים לפעילותה של החברה המשותפת שתנהל את האזור, לרבות כללים לחלוקת הארנונה. הבעלות על החברה משותפת לעיריית ירושלים ולמועצה המקומית מבשרת ציון (50%-50%). רווחיה של החברה המשותפת יועברו אחת לשנה לעירייה ולמועצה, בחלקים שווים. חלוקת הרווחים היא בהנחה שמבשרת תרמה כ-50% משטח הפרויקט. בהסכמת בעלי המניות ניתן להחליט על ייעוד חלק מההכנסות, או כולן, להשקעות נוספות, במקום לחלקן כאמור. הארנונה הכללית והאגרות ייגבו על ידי העירייה ויועברו לחברה המשותפת לאחר ניכוי הוצאות גבייה בשיעור שלא יעלה על 7.5% מהכספים שייגבו. הרווחים יחולקו בין שני השותפים בכל שנה, אך כל ההשקעות או ההוצאות בהן נשאה העירייה או המועצה מקופתה, בלא מימון של גורמים ממשלתיים, יוחזרו לה מהכנסות החברה המשותפת על פי שוויון הריאלי. השייך המוניציפלי לירושלים נועד בין השאר להבטיח את החלת ההטבות והתנאים של אזור עדיפות לאומית א', בדומה להטבות ולתנאים הניתנים למפעלים עתירי ידע אחרים בירושלים. הרשות לפיתוח ירושלים גם קיבלה עליה לקדם את הפרויקט, כולל השקעות ראשונות בתכנון ובפיתוח השטח. בעקבות החתימה על ההסכם משכה המועצה המקומית מבשרת ציון את העתירה שהגישה לבג"ץ בעניין שינוי הגבולות. אולם ההסכם לא יושם בסופו של דבר וסוגיית עתידו של השטח בו ממוקמת המחצבה תלויה ועומדת (בשנת 2005). בסוף 2004 החליט שר הפנים בשעתו, מר אברהם פורז, לקבל את המלצת ועדת החקירה לגבולות ירושלים משנת 2002, ולהעביר את שטח מחצבת הקסטל לעיריית ירושלים, אך רק לאחר שתוקם מינהלת משותפת לירושלים ולמבשרת ציון, בשטח שיועד בה לתעסוקה על פי תכנית המתאר המחוזית החדשה.

אולי הבולט מבין ההסכמים שנחתמו באמצע שנות התשעים היה זה שנחתם בין עיריית קריית גת לבין המועצות האזוריות יואב ושפיר בדצמבר 1995. הסכם זה אפשר להעביר לקריית גת את השטח עליו הוקם פארק התעשייה החדש, בניהול חברת י.ש. גת, המשותפת לשלוש הרשויות המקומיות. ההסכם סיים סכסוך גבולות ממושך בין קריית גת למועצות האזוריות הגובלות בה, במסגרתו הסכימו המועצות האזוריות להעביר שטח לצורך הרחבת אזור התעשייה של קריית גת, שזכה באותה שנה למעמד של אזור עדיפות

לאומית א' – צעד מכריע שבעקבותיו החליטה חברת אינטל להקים במקום את המפעל הגדול לייצור מוליכים למחצה (Fab18).

ההסכם קבע שמינהלת אזור התעשייה תכלול תשעה חברים: שני נציגים מכל רשות מקומית, נציג משרד התעשייה והמסחר, נציג מינהל מקרקעי ישראל ונציג המפעלים (משלב מסוים). ההכנסות מהיטלי ההשבחה שישולמו בעקבות שינוי ייעוד קרקעות חקלאיות לתעשייה, בניכוי ההוצאות הכרוכות בהכנת התכנית ובאישורה ובניכוי 5% דמי גבייה, יחולקו 45% לקריית גת ו-55% למועצות האזוריות יואב ושפיר. אם לא יימצא צד שלישי שיממן את התכנית הדרושות, יישאו הרשויות המקומיות בנטל הוצאות התכנון באותו יחס. אזור התעשייה ינוהל על ידי חברת ניהול כמשק כספי סגור. כל ההכנסות ממסים, מהיטלים, מאגרות ומתשלומים אחרים שייגבו ממחזיקי נכסים באזור התעשייה יועברו לחברת הניהול, בניכוי דמי גבייה בסך 5% שיישאו בעיריית קריית גת. בתום כל שנת כספים, אם יהיו עודפים מהתקבולים, לאחר ניכוי עלויות הניהול והאחזקה של אזור התעשייה, הם יחולקו בין הרשויות המקומיות באופן הבא: 37.5% לקריית גת, 37.5% ליואב ו-25% לשפיר, ולאחר שיצורפו שטחים נוספים מיואב לקריית גת: 37.5% לקריית גת, 47.5% ליואב ו-15% לשפיר. חלקה של שפיר בתקבולים לא יפחת מסכום הארנונה שהייתה זכאית לגבות ממפעלים שהיו קיימים בשטח שתרמה לפרויקט במועד חתימת החוזה, בניכוי דמי גבייה. קריית גת תגבה בכל שנה את הארנונה הכללית, המעודכנת לפחות בשיעור שייקבע בהיתר הכללי להעלאת שיעורי הארנונה לאותה שנה, או לפחות בשיעור העלייה במדד המחירים לצרכן, אם יינתן לקריית גת שיקול דעת בקביעת הארנונה.

הסכם זה בלט ביישומו המידי, בעיקר בזכות הדחיפות שבהקמת מפעל אינטל, ובכך שזמן קצר לאחר הקמת פארק התעשייה אפשרו ההכנסות מאזור התעשייה לחלק הכנסות לרשויות המקומיות השותפות. בשנת 1997 חולקו בפעם הראשונה הכנסות בסך 617,000 שקלים לשלוש הרשויות המקומיות ובשנת 2002 חולקו הכנסות של כ-12.5 מיליון שקלים מתוך ההכנסות מארנונה שהסתכמו בכ-14.2 מיליון שקלים. יותר מ-700,000 שקלים נוספים הועברו לעיריית קריית גת כעמלת גבייה, וסך כל הסכום שמשכה החברה המנהלת מתקבולי הארנונה לא עלה באותה שנה על כ-900,000 שקלים (החברה המנהלת עדיין קיבלה בשנה זו סיוע נוסף ממשד התעשייה והמסחר). כאשר צורפו שטחים נוספים לפארק התעשייה נערך משא ומתן חדש ובעקבותיו נקבע מפתח אחר לחלוקה, שהגדיל במקצת את חלקה של קריית גת בהכנסות (לאחר ניכוי הוצאות ודמי גבייה): 40% לקריית גת, 40% ליואב ו-20% לשפיר. מפתח זה קיבל תוקף בשנת 2002 (רזין, 2005).

בשנת 2004 חדלה קריית גת, השרויה בגירעון תקציבי עמוק, לשלם את הנדרש ממנה על פי ההסכם למועצות האזוריות ולחברת י.ש. גת. דווקא על רקע ההכנסות הגבוהות מפארק התעשייה והציפייה שהכנסות אלו יגדלו עוד בעתיד, תבע ראש עיריית קריית גת החדש לפתוח את ההסכם ולהשיג שליטה מלאה בפארק התעשייה ולקבל את חלק הארי מההכנסות הנובעות ממנו. בין הצדדים פרץ סכסוך, שבסופו ניאותו המועצות האזוריות לחתום על הסכם חדש בו ויתרו, החל בשנת 2005, על נתח מההכנסות שהגיעו להם על פי הנוסחה הקודמת. סוכם שחלוקת ההכנסות העודפות תיעשה באופן הבא: עד הכנסות בגובה כולל של 17,000,000 ש"ח תהיה החלוקה 50% לקריית גת (לעומת 37.5% בהסכם משנת 1995 ו-40% בתיקון שקיבל תוקף ב-2002), 32% ליובא ו-18% לשפיר. לגבי כל הכנסה הנוספת על הכנסות אלו, שהן ההכנסות הצפויות בשנת 2005, נקבעה שיטת חישוב מורכבת המעניקה לקריית גת כ-66% מההכנסות. דמי הגבייה להם זכאית קריית גת הורדו מ-5% ל-2.5%. מהלך זה הסתיים אפוא בהצלחה מבחינת קריית גת, שחשה עצמה, ואולי בצדק, מקופחת בהסכם המקורי. עם זאת, אפשר להעלות תהיות על הלקחים הנובעים מהמהלך לגבי מידת האמון שיש לתת ברשויות מקומיות החותמות על הסכמים בכל הנוגע לעמידה לאורך זמן בהתחייבויותיהן לשיתוף פעולה ולחלוקת הכנסות.

דוגמה בולטת להסכם שותפות שנועד לפתור סכסוך גבולות ממושך הוא זה שנחתם בדצמבר 1997 בין המועצה האזורית באר טוביה לבין המועצה המקומית קריית מלאכי. זו האחרונה מחתה במשך שנים רבות על קיומו של אזור תעשייה גדול ומשגשג (מדרום לצומת קסטינה) הצמוד אליה, אך נמצא בתחום השיפוט של המועצה האזורית באר טוביה, בפרט כאשר קריית מלאכי מוקפת מכל עבריה בשטח שיפוט באר טוביה ויש לה רזרבות מצומצמות בלבד לפיתוח. באר טוביה לא ויתרה על בלעדיות באזור התעשייה הקיים, אותו פיתחה וניהלה במשך שנים רבות, אך הוסכם על ניהול משותף של אזור תעשייה חדש שיוקם על מקרקעין מושב תימורים, אשר יועברו לשטח השיפוט של קריית מלאכי. עוד סוכם כי לאחר שישווקו 80% משטחי אזור התעשייה החדש תוכל קריית מלאכי לדרוש העברת שטח נוסף לשטח שיפוט. בשנת 2005 חתמו הצדדים על הסכם כלכלי אחר שביטל את חלוקת ההכנסות והעביר את אזור התעשייה המתוכנן לאחריותה הבלעדית של קריית מלאכי. עיריית קריית מלאכי התחייבה בין השאר שלא תבוא בתביעות לקבלת פירות משטחים מניבים בתחום המועצה האזורית באר טוביה.

אזור התעסוקה המטרופוליני המתוכנן רג"מ אמור להיות משותף לעיריית רמלה ולמועצות האזוריות גזר וחבל מודיעין. בשנות התשעים סוכם כי תוקם לאזור מינהלת משותפת, וההכנסות מאזור התעשייה יחולקו בין שלוש הרשויות המקומיות בהתאם לשטח הקרקע שתרמה כל אחת לאזור התעסוקה. בשנת 2004 פנתה עיריית רמלה לשר

הפנים בבקשה להרחבת שטח השיפוט שלה ובה היא למעשה מבקשת להתנער מההסכם, המנציח את העיוות הקיים בין המועצות האזוריות לבין העיר רמלה, ולהעביר את שטח רג"מ לשטח שיפוט רמלה.

במקומות אחרים נרתעו ועדות חקירה לגבולותיהן של רשויות מקומיות מלהמליץ על פתרון שיתוף הפעולה. מקרה בולט הוא אזור התעסוקה המצליח אירפורט סיטי שהוקם ביוזמה פרטית סמוך לנמל התעופה בן גוריון, על אדמות מושב ברקת שהוסבו לבנייה בהתאם להחלטה 611 של מינהל מקרקעי ישראל. תכנית זו קיבלה את אישור הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בשנת 1997 ולאחר שהושג בדצמבר 1999 הסכם עם מינהל מקרקעי ישראל על גובה התשלום בעבור הקרקע ביעודה החדש הוחל בעבודות הפיתוח בעלות של כחצי מיליארד דולר. אירפורט סיטי ממוקם בתחום המועצה האזורית חבל מודיעין, מועצה שסבלה מבעיות תפקוד וחסרה כלים ניהוליים לטפל בפרויקט. אזור התעסוקה החדש משך את תשומת לבם של השכנים – המועצה המקומית שוהם, שחסרה שימושי קרקע כלכליים משמעותיים, ועיריית לוד. משרד הפנים לא נענה לבקשה לבחון את צירוף המתחם ללוד והוציא את שטח המתחם מהמנדט שניתן לוועדת חקירה שטיפלה בגבולות לוד. לעומת זאת נכלל המתחם בכתב המינוי של ועדת גבולות שוהם. הנהלת אירפורט סיטי התנגדה להעברת המתחם לשוהם, בטענה שאזור התעסוקה הוקם ללא כל סיוע מהמועצה האזורית, היא אינה מעניקה לו שירותים, והיזמים גם השקיעו יותר מעשרה מיליון דולר בפיתוח דרכים סביבו. במקרה של אירפורט סיטי אין כל צורך במינהלת מוניציפלית משותפת, מכיוון שאת הפארק מנהלת חברת ניהול פרטית. הארנונה המשולמת למועצה האזורית אכן נמוכה יחסית, אך העסקים משלמים גם לחברת הניהול. ועדת החקירה אכן דחתה את הבקשה להעביר את המתחם מחבל מודיעין לשוהם, בנימוק שיש לבחון את סוגיית חלוקת המסים מאזורי תעסוקה הממוקמים סביב נמל התעופה בן גוריון בראייה אזורית רחבה יותר. הוועדה הסתפקה בצירוף שטחי תעסוקה אטרקטיביים פחות לשוהם ובעקבות המלצותיה החליט שר הפנים לצרף לשוהם את שלב ב' המתוכנן של אזור התעשייה טירת יהודה.

הדוגמאות האחרונות מצביעות על הקושי הרב להגיע להסכמים לניהול משותף של אזורי תעסוקה (ולקיימם לאורך זמן), באזורי ביקוש גבוה ובשוליהם, דווקא כאשר צפויות הכנסות משמעותיות לחלוקה בין השותפים.

## מעורבות משרד התעשייה והמסחר

מעורבותו של משרד התעשייה והמסחר בקידום מסגרות לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בפיתוח אזורי תעשייה הייתה מוגבלת בשנים הראשונות בהן נחתמו הסכמים כאלה. באופן מסורתי צידד המשרד בתעשיינים שדרשו מהרשויות המקומיות שלא לראות באזורי התעשייה שבתחום שיפוטן "מסחטת מסים", דהיינו לגבות מהמפעלים מסים מרביים, כאשר השירותים הניתנים בתמורה הם מצומצמים ביותר ורוב ההכנסות מועברות למימון פעילויות אחרות של הרשות. חברת מבני תעשייה, ששימשה שנים רבות זרוע של המשרד לפיתוח אזורי תעשייה באזורי פיתוח, הייתה גם מהדוחפים העיקריים להקמת מועצות מקומיות תעשייתיות עצמאיות (גרנות, 1994). מעורבות משמעותית של משרד התעשייה והמסחר לקידום אזורי תעשייה משותפים החלה רק כמה שנים לאחר שגובש רעיון ניהול פארקי התעשייה באמצעות מינהלות, ונחתמו הסכמים ראשונים לחלוקת ההכנסות ממסים בין רשויות מקומיות.

בשלב ראשון הסכים משרד התעשייה והמסחר להקים מרכז הדגמה לניהול אזורי תעשייה באזור התעשייה תרדיון. רעיון לשלב תמיכה במינהלות התעשייתיות במסגרת סל ההטבות לתיעוש אזורי עדיפות לאומית התקבל בהחלטת ממשלה ביום 23.1.1997. החלטה זו אימצה את המלצת ועדת המנכ"לים לעדכון סל ההטבות הניתן באזורי עדיפות לאומית, לפיה "באזורי תעשייה בין-עירוניים יינתן סיוע להקמה ולהפעלה של מינהלות משותפות לאזורי תעשייה ומלאכה, בהתאם למדיניות שיגבש משרד התעשייה והמסחר".

מעורבותו של משרד התעשייה והמסחר בקידום פארקי תעשייה משותפים המנוהלים באמצעות מינהלות/חברות מנהלות הייתה במידה רבה תוצאה של יוזמת משרד האוצר. משרד זה שינה את כללי המשחק התקציביים והחל להתנות את העברת חלק מהכספים שמקצה משרד התעשייה והמסחר לפיתוח אזורי תעשייה באזורי עדיפות לאומית, בהכנסות משיווק השטחים. על מנת להגדיל ולייעל את מאמצי השיווק היה צורך בהיערכות ארגונית מתאימה. מודל המינהלת/החברה המנהלת כבר פעל באותן שנים בצ.ח.ר. ובתרדיון, כלומר היה פתרון ארגוני זמין שמשרד התעשייה והמסחר היה יכול לאמץ. שיתוף הפעולה המוניציפלי שהתאפשר באמצעות המינהלות התאים גם כפתרון לקושי הגובר לאתר אזורי תעשייה חדשים בכל רשות מקומית ולשווק שטחים באזורי תעשייה קטנים ומוזנחים, שהיו "החצר האחורית" של הרשות המקומית. היה אפשר לצפות שריכוז מאמץ באזורי תעשייה משותפים גדולים יהיה יעיל יותר בכל הנוגע לפרסום, שיווק ותחזוקת אזור התעשייה.

**מינהלות פארקי תעשייה משותפות לכמה רשויות מקומיות  
באזורי עדיפות לאומית בישראל, 2000, 2005**

| שם המינהלת                                                         | רשויות מקומיות<br>שותפות, 2000                                     | רשויות מקומיות<br>שותפות, 2005                                     |
|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| 1 פארק תעשייה קריית שמונה-גליל עליון                               | מ.א. גליל עליון                                                    | עיריית קריית שמונה<br>מ.א. גליל עליון                              |
| 2 מינהלת פארק תעשיות גורן-דורה בע"מ                                | מ.א. מעלה יוסף<br>מ"מ שלומי                                        |                                                                    |
| 3 פארק תעשיות קורן - מעלות                                         | מ.א. מעלה יוסף<br>עיריית מעלות-<br>תרשיחא                          | מ.א. מעלה יוסף<br>עיריית מעלות-תרשיחא                              |
| 4 פארק תעשיות רמת דלתון בע"מ                                       | מ.א. מרום הגליל<br>מ.א. מבואות החרמון<br>עיריית צפת<br>מ"מ גוש חלב | מ.א. מרום הגליל<br>מ.א. מבואות החרמון<br>עיריית צפת<br>מ"מ גוש חלב |
| 5 פ.ל.ג. – פארק לתעשיות הגולן בע"מ                                 | מ"מ קצרין<br>מ.א. גולן                                             | מ"מ קצרין<br>מ.א. גולן                                             |
| 6 צ.ח.ר. פארק תעשיות הגליל בע"מ                                    | עיריית צפת<br>מ"מ חצור הגלילית<br>מ"מ ראש פנה<br>מ"מ טובא-זנגריה   | עיריית צפת<br>מ"מ חצור הגלילית<br>מ"מ ראש פנה<br>מ"מ טובא-זנגריה   |
| 7 בר לב פארק תעשיות / החברה לפיתוח<br>תרדיון ובר לב                | עיריית כרמיאל<br>מ.א. משגב<br>מ.א. מטה אשר                         | עיריית כרמיאל<br>מ.א. משגב<br>מ.א. מטה אשר                         |
| 8 מינהלת פארק תעשיות גליל תחתון<br>טבריה / פארק תעשיות קדמת גליל   | מ.א. גליל תחתון<br>עיריית טבריה                                    | מ.א. גליל תחתון<br>עיריית טבריה                                    |
| 9 שוגיא 2000 (אזור תעשייה 99) בע"מ                                 | מ.א. עמק יזרעאל<br>עיריית מגדל העמק                                | מ.א. עמק יזרעאל<br>עיריית מגדל העמק                                |
| 10 אלון תבור יזרעאל עפולה / מינהלת<br>אזורי התעשייה יזרעאל - עפולה | מ.א. עמק יזרעאל<br>עיריית עפולה                                    | מ.א. עמק יזרעאל<br>עיריית עפולה                                    |
| 11 צבאים תעשיות בע"מ                                               | מ.א. בקעת בית שאן<br>עיריית בית שאן                                | מ.א. בקעת בית שאן<br>עיריית בית שאן                                |
| 12 שחק פארק תעשיות צפון השומרון                                    | מ.א. שומרון<br>מ"מ קציר חריש                                       | מ.א. שומרון<br>מ"מ קציר חריש                                       |
| 13 פארק תעשיות בר און, שומרון                                      | מ.א. שומרון<br>מ"מ קדומים<br>מ"מ קרני שומרון                       |                                                                    |
| 14 פארק תעשיות קרני שומרון עמנואל                                  | מ"מ קרני שומרון<br>מ"מ עמנואל                                      |                                                                    |

|    |                                                               |                                                                            |                                           |
|----|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 15 | מינהלת אזורי תעשייה מעלה אפרים<br>בקעת הירדן בע"מ             | מ.א. בקעת הירדן<br>מו"מ מעלה אפרים                                         |                                           |
| 16 | פארק תעשיות עמק שילה, מינהלת אזורי<br>תעשייה עמק שילה בע"מ    | מ.א. מטה בנימין<br>מ.א. בית אל                                             |                                           |
| 17 | הישגים, מינהלת אזורי התעשייה בית<br>שמש – מטה יהודה           | עיריית בית שמש<br>מ.א. מטה יהודה                                           |                                           |
| 18 | פארק תעשיות עציון, מינהלת אזורי<br>תעשייה אפרת גוש-עציון בע"מ | מ.א. גוש עציון<br>מו"מ אפרת                                                |                                           |
| 19 | י.ש. גת                                                       | עיריית קריית גת<br>מ.א. יואב<br>מ.א. שפיר                                  | עיריית קריית גת<br>מ.א. יואב<br>מ.א. שפיר |
| 20 | מינהלת פארק התעשייה שער הנגב<br>מזרח                          | מ.א. שער הנגב<br>עיריית שדרות                                              | מ.א. שער הנגב<br>עיריית שדרות             |
| 21 | נ.ע.מ. פארק תעשיות בע"מ                                       | עיריית נתיבות<br>מ.א. עזתה<br>מ.א. מרחבים<br>עיריית אופקים<br>עיריית שדרות |                                           |
| 22 | מיתרים                                                        | מו"מ קריית ארבע<br>מ.א. הר חברון                                           | מו"מ קריית ארבע<br>מ.א. הר חברון          |

**מקור:** משרד התעשייה והמסחר, מינהל אזורי פיתוח, 2000, 2005.  
הלוח אינו כולל מינהלות לא פעילות ואינו כולל מינהלות המשתייכות לרשות מקומית אחת בלבד.

משרד התעשייה והמסחר ראה במינהלות משותפות אמצעי לריכוז מאמצי הפיתוח באזורי תעשייה אזוריים גדולים, שיתרונם בחיסכון בעלויות הפיתוח והתחזוקה, בהשוואה לחלופה של פיצול הפיתוח בין אזורי תעשייה קטנים רבים, ובפוטנציאל טוב יותר להצליח. נוסף על כך ראה המשרד במינהלות כלי שיבטיח ניצול חלק ניכר מהמסים והתשלומים האחרים שמקורם באזור התעשייה לכיסוי עלות התפעול והתחזוקה של אזורי התעשייה ו"זירזו והבטחת יכולת פעולה עצמית במשק כספים סגור, המבוסס על מקורות עצמיים של אזור התעשייה". מדיניות המשרד הייתה לשים קץ למימון הקמתן של תשתיות באזורי תעשייה עירוניים קטנים, ולהתמקד בתכנון ובפיתוח של אזורי תעשייה בין-עירוניים מרחביים (מבקר המדינה, 2000).

מעורבותו של משרד התעשייה והמסחר בפיתוח אזורי תעשייה מוגבלת לאזורי עדיפות לאומית. יכולתו של המשרד לדרבן פיתוח אזורי תעשייה משותפים לכמה רשויות מקומיות, המנוהלים באמצעות מינהלת, נבעה מהסיוע הכספי שהעניק לפיתוח פארקי תעשייה באזורי עדיפות לאומית. נוסף על מימון פיתוח הפארק, החל המשרד לממן עד כ-60% מתקציב האחזקה של המינהלת בשלוש השנים הראשונות להפעלתה, עם אופציה

להארכה במקרים מיוחדים לחמש שנים נוספות. מקורו של סיוע זה היה בתקציב סל הטבות לפריפריה, שנועד לפצות אזורי עדיפות לאומית על צמצום המענקים שניתנו להשקעות בתעשייה במסגרת החוק לעידוד השקעות הון.

תמיכת המשרד במינהלת פארק תעשייה הותנתה בכך שזו תפעל כתאגיד נפרד מהרשויות המקומיות השותפות באזור התעשייה. המערכת הכספית של המינהלת תבטיח קיום תקציב מאוזן, ותכלול קרן לאחזקה ולשיקום המתקנים והתשתיות באזור התעשייה, שעקרונותיה מקובלים על משרד התעשייה והמסחר. המשרד גם הגדיר את תפקידה של המינהלת, כך שתהיה לה שליטה מקיפה על תכנון, פיתוח ותחזוקת אזור התעשייה, ודרש שמבנה הבעלות והשליטה במינהלת יאפשרו הפעלה יעילה ומקצועית. נקבע כי נציג משרד התעשייה והמסחר יפעל במינהלת כמשקיף לצד משקיפים ממשרדי ממשלה אחרים. מחצית מנציגי הרשויות המקומיות השותפות בדיקטוריון יהיו אנשי מקצוע חיצוניים, שאינם עובדים או נבחרים ברשות המקומית. המינהלת תכלול לפחות נציג אחד של המפעלים. המטרה היא להרחיק כמה שאפשר את הפוליטיקה מהתעשייה, כדי שאזור התעשייה ינוהל על ידי אנשי מקצוע. היזם זוכה לליווי מקצועי וצמוד של המינהלת כדי לקצר את ההליכים הביורוקרטיים בהקמת המפעל ("כתובת אחת ליזם"). המינהלת נתונה לבקרה נרחבת למדי של משרד התעשייה והמסחר כל עוד היא מקבלת תמיכה ממנו. בין השיקולים שהנחו את המשרד באישור בקשות לסיוע בהקמה ובהפעלה של מינהלות לאזורי תעשייה, ראוי לציין את רמת ההתאמה בין יעדי המינהלת ליעדי משרד התעשייה והמסחר, ואת המידה בה הזיקות בין המינהלת לרשויות המקומיות השותפות משקפות את אינטרס הציבור בכלל, ואת אינטרס אזור התעשייה בפרט. המשרד סייע גם לגבש הסכם סטנדרטי להקמת אזורי תעשייה משותפים, שכלל הפקת לקחים מהסכמים קודמים.

בחודש יוני 2000, כללה תכנית המינהלות של משרד התעשייה והמסחר 27 מינהלות פארקי תעשייה שזכו לתמיכתו. ב-22 מהן היו שותפות כמה רשויות מקומיות (לוח 4). רק בחמישה מקרים הייתה המינהלת (ופארק התעשייה) בבעלות רשות מקומית אחת בלבד: ציפורית, השייכת לעיריית נצרת עילית, א.ב. מינהלת אזורי תעסוקה אור עקיבא בע"מ, פארק התעשייה אריאל, שער בנימין, של המועצה האזורית מטה בנימין, וגוש קטיף פיתוח אזורי תעשייה בע"מ, של המועצה האזורית חוף עזה. מינהלת תרדיון-בר לב הייתה אחראית על שני אזורי תעשייה, שאחד מהם (תרדיון) שייך לרשות אחת בלבד: המועצה האזורית משגב.

## הסדרה חוקית

בשנים הראשונות בהן נחתמו הסכמים לשיתוף פעולה ולחלוקת הכנסות לא היה ברור אם יוזמות השיתוף יאריכו ימים והיה חשש שהמסגרת תתמוטט בגלל אי-הסדרה חוקית של העברת תקבולי ארנונה מרשות מקומית אחת לאחרת. הבסיס החוקי להעברת הכנסות ממסים מקומיים היה רעוע. אמנם, פסק דין בג"ץ משנת 1968 הכיר למעשה בהסדר להעברת כספי ארנונה מרשות לרשות, אך לא בחן את הנושא ישירות (רזין וחזן, 1996).

הצעת חוק שהוכנה במשרד הפנים בנושא בתחילת 1996 לא קודמה, עקב הסתייגויות של משרדי ממשלה אחרים. עקב כך הוגשה הצעת חוק פרטית – חוק הרשויות המקומיות (הסדרים לחלוקת הכנסות) התשנ"ו-1996 – שנועדה להסדיר את הבסיס החוקי של הסכמים כספיים המלווים החלטות בנוגע להעברת שטחים מרשות מקומית אחת לאחרת. הצעת החוק קבעה שבמקביל להחלטת שר הפנים להעביר או לא להעביר שטח מרשות לרשות לצורכי פיתוח, רשאי השר לקבוע באמצעות צו את חלוקת ההכנסות מן השטח, המתקבלות מארנונות, מאגרות, מהיטלים ומתשלומי חובה אחרים, בין הרשויות המקומיות הכלולות באזור והסמוכות לו. כמו כן קבעה ההצעה כי השר רשאי לקבוע באמצעות צו את חלוקת ההכנסות הנגבות בשטח זה, בהן אגרות בנייה, היטלי השבחה ותשלומי חובה אחרים לפי חוק התכנון והבנייה, בין הוועדות המקומיות שמרחבי התכנון שלהן כלולים באזור או סמוכים לו. הוא רשאי גם לקבוע כי יוקם תאגיד שיהיה מופקד על פיתוח האזור, ואשר יהיו שותפות בו הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, ולהנהיג כללים לדרך ניהולו של התאגיד ולחלקו בהכנסות שפורטו לעיל. הליך החקיקה לא הושלם וגווע עם פיזור של הכנסת, כאשר יוזם החוק – ח"כ ונונו לא נבחר לכנסת החדשה.

חקיקה בנושא נכללה במסגרת חוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), התש"ס-2000. פקודת העיריות תוקנה ונוסף לה סעיף 9א' שאיפשר לשר הפנים לאשר הסדרים בין רשות מקומית המעבירה שטח לבין עירייה קולטת בנוגע להעברת חלק מהכנסות העירייה הקולטת מארנונה כללית ומהיטלי השבחה לרשות המקומית המעבירה. תיקון דומה נעשה גם בפקודת המועצות המקומיות (סעיף 7). התיקון כורך את ההסדרים בשינוי גבולות מוניציפליים ואינו מתייחס לאפשרות לאשר הסכם להעברת הכנסות שאינו קשור לשינויי גבולות. מלשון החוק גם משתמע שהשר רשאי לאשר הסדרים כאלה אך לאו

דווקא לכפותם. התיקון לחוק אוסר במפורש על העברה של הכנסות מארנונה כללית למגורים או מנכסים הנמצאים באזורי מגורים.

בשנת 2000 יזם משרד הפנים הצעת חוק גורפת יותר בנושא – חוק הרשויות המקומיות (הכרזה על אזור משותף), התש"ס-2000. החוק המוצע מסמך את שר הפנים להכריז על אזור המיועד לתעשייה, למסחר, לתיירות, למתקני תשתית או לכל יעוד אחר, למעט מגורים, כאזור משותף. הכרזה זו איננה מותנית בהשתייכותו המוניציפלית של האזור או בביצוע, או אי-ביצוע, שינוי גבול מוניציפלי הנוגע לאזור הנדון. השר יקבע את חלוקת ההכנסות (מארנונה, מהיטלים, מדמי השתתפות ומתשלומי חובה אחרים) וההוצאות הדרושות לניהולו של האזור המשותף ולהקמתו – בין הרשויות המקומיות אשר בתחום שיפוטן נמצא האזור. השר אף רשאי לקבוע כי בהוצאות ובהכנסות יהיו שותפות רשויות מקומיות נוספות. צו ההכרזה על אזור משותף יכול להחיל על האזור כולו את שיעורי הארנונה הנגבית באחת הרשויות המקומיות אשר בתחומן מצוי האזור המשותף. עוד רשאי השר לקבוע שהאזור ינוהל על ידי תאגיד, שאת הרכבו ותפקידיו יקבע השר בצו ההכרזה. ההוצאות בעניין הקמתו של התאגיד והרכבו ייקבעו לאחר התייעצות עם שר התעשייה והמסחר. הצעת החוק נועדה לצמצם מחלוקות בין רשויות מקומיות על שינוי תחומי שיפוט, שבמוקדן שיקולי בסיס מס מקומי, לעודד ריכוז אזורי תעסוקה בחטיבות קרקע גדולות, ולאפשר הקמה משותפת של תשתיות אזוריות. הצעת חוק זו איפשרה לשר ליזום הסכמים כאלה ולכפות אותם, ולא רק לאשר הסכמים שגיבשו הרשויות המקומיות המעורבות. אכן, הסתייגותם של יו"ר מרכז השלטון המקומי ויו"ר מרכז המועצות האזוריות מהצעת החוק נגעה לאפשרות שניתנה לשר לכפות הסדרים כאלה, ולסיכון שאפשרות זו תנוצל לרעה.

בשנת 2005 הגיש משרד האוצר הצעת חוק משלו, במסגרת חוק ההסדרים האמור להתלוות לתקציב המדינה לשנת 2006, המסמיכה את שר הפנים, באישור שר האוצר, ולאחר עיון בתסקיר של ועדת חקירה שמינה שר הפנים לעניין זה, להכריז בצו כי אזור אשר מניב לרשות מקומית אחת או יותר הכנסות מנכסים שאינם משמשים למגורים, יהיה אזור שבו הכנסות מארנונה כללית ותשלומי חובה אחרים המשולמים לרשות המקומית (אגרות, היטלים ותשלומי חובה אחרים) יחולקו בין כמה רשויות מקומיות. בעת קביעת אופן חלוקת ההכנסות יובאו בחשבון הוצאות הרשות המקומית, ותוגדר חובת הרשות המקומית שבתחומה נמצא האזור להודיע לרשויות המקומיות החולקות עימה את הכנסותיו על החלטתה לפנות לשר הפנים ולשר האוצר בבקשה לאשר שינוי בצו המסים. שר הפנים הוסמך לכלול בצו, העוסק בחלוקת ההכנסות, רשויות מקומיות שאינן גובלות עם האזור אך סמוכות אליו. דברי ההסבר להצעת החוק מדגישים ניצול

מרבית של שטחים וסיוע לרשויות מקומיות שאין בתחומן אזורי תעשייה ומסחר. הצעת החוק אושרה בממשלה ונכללה בהצעת חוק ההסדרים מיום ה-2.11.2005.

הצעת חוק מרחיקת לכת זו לא רק מאפשרת לשר לכפות חלוקת הכנסות (גם ללא קשר לניהול משותף של אזור התעסוקה), אלא לכאורה מנחה אותו להנהיג חלוקת הכנסות בהיקף נרחב ובמגוון רחב של אזורי תעסוקה קיימים. בפעם הראשונה נדרשת גם הסכמתו של שר האוצר להחלטותיו של שר הפנים, דרישה שיכולה למתן את הסיכון לניצול לרעה של הסמכות, אך עם זאת, היא מגדילה עוד יותר את ריכוז הסמכויות מרחיק הלכת שבידי משרד האוצר.

### **ניסיונות להטמעת אזורי תעשייה משותפים בחוק לעידוד השקעות הון ובמערכת התכנון**

ניסיונות להטמיע את רעיון אזורי התעשייה המשותפים בתמריצי החוק לעידוד השקעות הון ובתכנון הפיסי הסטטוטורי מצביעים על השתרשות נוספת של מודל אזורי התעשייה המשותפים בשנות התשעים המאוחרות ובתחילת שנות האלפיים. בכל הנוגע לחוק לעידוד השקעות הון, הועלה רעיון להעניק מעמד עדיף במפת אזורי העדיפות הלאומית לאזורי תעשייה מרחביים על פני אזורי תעשייה אחרים במיקום דומה, אך הרעיון לא מומש.

מוסדות התכנון החלו לצדד בפיתוח שטחי תעסוקה בין-עירוניים גדולים, המשותפים לכמה רשויות מקומיות, בנימוקים של יתרונות לגודל, חיסכון בפיתוח תשתיות ובתחזוקה שוטפת וניצול מושכל של משאב הקרקע (מבקר המדינה, 2000ב). שיתוף פעולה מוניציפלי בתחום זה הוכלל בתכניות ארציות ומחוזיות שהוכנו בשנים האחרונות, בפרט בתמ"א 35. בהוראות התכנית של תמ"א 35, המתייחסות לתוספת שטח לפיתוח המיועד לתעסוקה במרקמים מכל הסוגים, הותנתה הפקדת התכנית בין השאר בכך ש"שקל מוסד תכנון את השפעת התכנית על חידוש וחזוק היישובים העירוניים הסמוכים וככל שראה בכך צורך וידא קיומו של הסדר לשיתוף, לרבות חלוקה בהכנסות, בין כמה רשויות מקומיות" (ארץ, 2005). בהוראות לגבי אזורי תעשייה בתכנית המתאר המחוזית למחוז הצפון (טרם אושרה) מוזכרת חלוקת הכנסות מארנונה ומהיטלי השבחה בין כמה רשויות מקומיות כאחד התנאים לאישור אזור תעסוקה באזור חקלאי/נוף כפרי פתוח. תנאי זה נוסף על הדרישה שאזור התעסוקה הוא צמוד דופן לשטחי תעסוקה על פי תכנית תקפה או שהוא נמצא בסמיכות לדרך ארצית, או מסילת ברזל או מסוף

תחבורה. אם מתקיימים שני התנאים האחרונים אזי בטלה ההתניה בחלוקת הכנסות. דוגמא נוספת היא החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז, מספטמבר 2005, לדון בתכנית להקמת אזור תעסוקה על קו התפר, בתנאי שיהיה חלק ממערך התארגנות כולל לאזורי תעסוקה משותפים ללב השרון, טיבה, טירה וקלנסוואה.

## **ניסיונות לכפיית הסכמים לחלוקת הכנסות על ידי משרד הפנים**

עוד צעד בהשתרשות מנגנון הניהול המשותף של אזורי תעסוקה וחלוקת ההכנסות ממסים הנובעים מהם כלל ניסיונות של משרד הפנים לכפות הסכמים כאלה ללא הסכמת כל הצדדים המעורבים, תוך הסתמכות על המלצותיהן של ועדות חקירה לגבולותיהן של רשויות מקומיות. להלן שלוש דוגמאות עיקריות למהלכים כאלה: (1) יוזמה להנהגת חלוקת הכנסות במתחם תעשיות המחצבים והכימיה במישור רותם, בין המועצה האזורית תמר בה שוכן המתחם, לבין הערים דימונה וערד והמועצה האזורית הערבה התיכונה; (2) יוזמה להנהגת חלוקת הכנסות באזור התעסוקה שהועבר מהמועצה האזורית דרום השרון למועצה המקומית המאוחדת כוכב יאיר-צור יגאל; (3) יוזמה להנהגת חלוקת הכנסות במתחם בתי הזיקוק במפרץ חיפה, בין הרשויות המקומיות הגובלות בו: חיפה, קריית אתא, נשר וזבולון.

במקרה הראשון הוקמה בשנת 2000 ועדת חקירה, ובראשה עוזי וקסלר, לגבולות עיריות דימונה וערד בגבול עם המועצה האזורית תמר. המטרה בהקמת הוועדה הייתה ליצור צדק חלוקתי באזור זה, בהתאם להמלצות מבקר המדינה (2000א), והוועדה התבקשה להתייחס גם להסדרים לחלוקת הכנסות בהתאם לסעיף 9א' בפקודת העיריות. הוועדה המליצה בשנת 2001 (לא פה אחד) להעביר את הקריה למחקר גרעיני ואת פארק תמ"ד שלידיה משטח השיפוט של המועצה האזורית תמר לשטח השיפוט של עיריית דימונה ולהקים מינהלת משותפת לנציגי המועצות האזוריות תמר והערבה התיכונה, עיריית ערד, מפעלי התעשייה ונציגי משרדי ממשלה במתחם תעשיות המחצבים והכימיה מישור רותם, שבשטח שיפוט המועצה האזורית תמר. על יישום המלצות אלו התקיימו דיונים ממושכים, כולל משא ומתן עם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. על צירוף הקריה למחקר גרעיני ופארק תמ"ד לדימונה הייתה הסכמה רחבה וההמלצה בוצעה בשנת 2005. המחלוקות נגעו לתביעתה של עיריית ערד לצרף לתחום שיפוט את מתחם המלונות בעין בוקק, לתביעה להעביר לערד ולדימונה נתח מהמסים שמשלמים מפעלי ים המלח ולחלוקת ההכנסות ממתחם מישור רותם. משרד הפנים שלל את התביעות הנוגעות למתחם בתי המלון ולמפעלי ים המלח והציע לחלק את ההכנסות שמניב מישור רותם

על פי נוסחה הנותנת למספר התושבים משקל של 70% ולשטח הרשות המקומית משקל של 30%. על פי נוסחה זו יחולקו ההכנסות לאחר ניכוי הוצאות באופן הבא: דימונה – 40%, ערד – 29%, תמר – 17% והערבה התיכונה – 14%. יישום הצעה זו, שאימץ שר הפנים, נתקל בקשיים מרובים בגלל קושי להשיג שיתוף פעולה של המועצה האזורית תמר, שעתרה לבג"ץ נגד שר הפנים וסירבה להעביר למשרד הפנים את הנתונים הדרושים למימוש החלטת השר, ובגלל התנגדות נחרצת של עיריית ערד להחלטה שנראתה בעיניה מינימליסטית ולא מספקת. בסופו של דבר החליט שר הפנים בשנת 2004 להעביר את שטח הקריה למחקר גרעיני ופארק תמ"ד מתמר לדימונה. כמו כן סוכם, בהסכמת תמר, שמועצה זו תעביר משנת 2005, מדי שנה בשנה, 6 מיליון שקלים מהכנסותיה מארנונה שמשלמים המפעלים במישור רותם באופן הבא: 2.5 מיליון שקלים לדימונה, 3 מיליון שקלים לערד וחצי מיליון שקלים למועצה האזורית הערבה התיכונה. ההחלטה לא הייתה מקובלת על הערים הנוגעות בדבר, בפרט לא על עיריית ערד. מפשר שמינה משרד הפנים בשנת 2005 דיווח לשר הפנים כי כל ניסיונותיו העלו חרס וכי הצדדים דחו את כל הצעותיו. המפשר המליץ לשר לדבוק בהחלטה משנת 2004 ולבחון את הנושא מחדש כעבור חמש שנים. בסופו של דבר החליט השר בשנת 2005 למנות ועדת גבולות חדשה לבחינת הנושא.

במקרה השני, המליצה בשנת 1998 ועדת גבולות לאחד את היישוב צור יגאל, שבתחום המועצה האזורית דרום השרון, עם המועצה המקומית כוכב יאיר, על אף התנגדותה של המועצה המקומית כוכב יאיר לצעד זה. הוועדה המליצה להקים מינהלת משותפת לדרום השרון, לכוכב יאיר-צור יגאל ולמשרדי ממשלה, לניהול אזור התעשייה מצפה ספיר שהקימה המועצה האזורית צמוד לצור יגאל, כאשר ההכנסות (בניכוי הוצאות) ממסים שמקורם במתחם זה יחולקו בין המועצה המקומית למועצה האזורית. דרום השרון התנגדה להמלצה אחרונה זו, אך שר הפנים קיבל את ההמלצה וקבע שאזור התעשייה יצורף לכוכב יאיר-צור יגאל, כדי להעניק בסיס כלכלי למועצה המקומית המאוחדת וינהל במשותף על ידי שתי הרשויות המקומיות. עתירות לבג"ץ בעניין הכוונה לאחד את כוכב יאיר וצור יגאל עיכבו את מימוש ההמלצה במשך כמה שנים, אך בסופו של דבר צורפו צור יגאל ואזור התעשייה מצפה ספיר לכוכב יאיר, באוקטובר 2003. משרד הפנים הציע שחלוקת ההכנסות מארנונה שמקורה באזור התעשייה (בניכוי הוצאות) תבוצע באמצעות נוסחה שתתן משקל של 70% לגודל האוכלוסייה ו-30% לגודל שטח השיפוט. המדד הסוציו-אקונומי לא יילקח בחשבון, מכיוון שהרמה הסוציו-אקונומית בשתי הרשויות המקומיות דומה. על פי נוסחה זו תקבל כוכב יאיר 26.5% מההכנסות ודרום השרון 73.5%. המועצה המקומית כוכב יאיר דחתה הצעה זו וסירבה להעביר סכום כלשהו לדרום השרון, והנושא המשיך לשמש כר למחלוקות שהעסיקו את משרד הפנים.

דרום השרון שבה ועתרה בעניין זה לבג"ץ בספטמבר 2004 בדרישה להחזיר את אזור התעשייה לשטח שיפוט או לחילופין להפעיל את ההחלטה בעניין חלוקת ההכנסות. בסופו של דבר מינה משרד הפנים בשנת 2005 ועדת גבולות חדשה, על מנת לבחון מחדש את סוגיית אזור התעשייה מצפה ספיר.

מקרה שלישי נגע לשאלת שיוכו המוניציפלי של מתחם בתי הזיקוק במפרץ חיפה, בעקבות פקיעת תוקפם של זיכיונות שהעניק הנציב העליון הבריטי בתחילת שנות ה-30 של המאה העשרים, אשר אסרו לשייך את המתחם לרשות מקומית כלשהי. זיכיונות אלה פקעו בשנים 2001 ו-2003 ולפיכך מונתה בשנת 2002 ועדת גבולות ובראשה עוזי וקסלר, על מנת לבחון את הנושא. הוועדה המליצה להעביר את כל המתחם לשטח השיפוט של עיריית חיפה, להקים בו מינהלת משותפת לארבע הרשויות המקומיות הגובלות: חיפה, קריית אתא, נשר וזבולון, ולתת ייצוג הולם בוועדה גם לנציגי המפעלים, לנציגי ציבור ולנציגי משרדי ממשלה. בשנת 2004 אימץ שר הפנים את המלצות הוועדה. הרכב המינהלת יהיה: שמונה נציגים לרשויות המקומיות השותפות ושלושה נציגים למפעלים שבמתחם. בתפקיד היושב ראש, ללא שכר, ישמש ברוטציה אחד הנציגים שהוא ראש רשות מקומית, כאשר בכל קדנציה שנייה יהיה יושב הראש מחיפה. שיעורי הארנונה במתחם ייקבעו על ידי עיריית חיפה באישור שר הפנים וזאת בחמש השנים הראשונות לצירוף המתחם לתחום שיפוט של עיריית חיפה. בתום כל שנת כספים יחולקו עודפי התקבולים על ההוצאות בין הרשויות המקומיות כדלקמן: חיפה, עד 45%, קריית אתא, לפחות 25%, נשר וזבולון לפחות 15%. קביעת השיעורים המדויקים תיעשה על ידי הממונה על המחוז במשרד הפנים, ותעוגן בהסכם בין הרשויות המקומיות, באישור שר הפנים, בהתאם לפקודת העיריות. יישום החלטה זו התעכב מכיוון שהוגשו נגדה עתירות לבג"ץ מצד המפעלים הנוגעים בדבר, המעוניינים בהקמת מועצה מקומית תעשייתית, ומצד רשויות מקומיות שאינן גובלות במתחם – קריית מוצקין, קריית ביאליק וקריית ים – אך מעוניינות לזכות בנתח מההכנסות ממסים.

הניסיון הראשוני שנצבר בכפיית מנגנוני חלוקת הכנסות מצביע על קושי רב, כאשר צדדים שאינם מעוניינים בהסכם, או שחשים מקופחים בהסכם שכפה משרד הפנים, עושים כל מאמץ על מנת לסכל או לפחות לעכב את מימוש ההסכם, באמצעות עתירות לבג"ץ ובאמצעות אי שיתוף פעולה עם משרד הפנים ומריבות בלתי פוסקות עם שכניהם. מבחינה משפטית, אין זה ברור שלשר הפנים יש סמכות לכפות הסכמים כאלה על רשויות מקומיות, כל עוד לא תוקן החוק באופן שיאפשר זאת. עם זאת יש לשר 'שוט' כלפי רשויות סרבניות: להעביר את השטח הנדון לרשות מקומית שכנה ולהותיר את הרשות המקומית שסירבה להתפשר ללא כל חלק באזור התעסוקה ובהכנסות העשויות לנבוע ממנו. על פי פקודת העיריות והתקדימים המשפטיים (רזין וחזן, 2000) יש לשר

חופש גמור לקבל החלטות בנושא שטחי שיפוט מוניציפליים שאינן תואמות את המלצותיה של ועדת הגבולות שמינה, אם פעלה ועדת הגבולות באופן תקין והגישה דוח כנדרש ואם השר מסוגל לנמק באופן סביר את צעדיו במידה ואחד הצדדים יעתור לבג"ץ בנושא. השר יכול אפוא לכפות הסכמים לשיתוף פעולה ולחלוקת הכנסות, אך הניסיון מלמד כי מדובר במהלך לא קל לביצוע. הצעת החוק שהגיש משרד האוצר לממשלה בשנת 2005, כחלק מחוק ההסדרים, מציעה לערוך שינוי מרחיק לכת בכללי המשחק ולהעניק לשר הפנים ולשר האוצר סמכות חוקית חד משמעית לכפות חלוקת הכנסות ממסים שמקורם בנכסים שאינם למגורים. אולם גם סמכות כזו לא תסיר בהכרח חסמים פוליטיים גבוהים לכפיית מנגנוני חלוקת הכנסות.

### **צמצום מעורבותו של משרד התמ"ת**

מאז שנת 2003 הצטמצם היקף התמיכה של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (התמ"ת) בהפעלת מינהלות פארקי התעשייה באזורי עדיפות לאומית ובשנת 2006 אמורה התמיכה הממשלתית במינהלות להיפסק כליל. המקור התקציבי למימון התמיכה במינהלות – תקציב שהוקצה לאזורי עדיפות לאומית בתמורה לקיצוץ המענקים בחוק לעידוד השקעות הון – בוטל. כתוצאה מכך קוצצה מחצית מהתמיכה במינהלות ולאחר מכן בוטלה כליל, בהיעדר נכונות במשרד האוצר להקצות לה מקור תקציבי אחר. התקצוב הציבורי היחיד שנותר לתמרוץ שיתוף הפעולה מיועד לקידום שילובן של רשויות מקומיות ערביות באזורי תעשייה משותפים.

במצב החדש, המשך תפקודן של המינהלות מותנה במימון על ידי הרשויות המקומיות. בהיעדר "גזר", דהיינו סיוע של משרד התמ"ת, מתחדדים סכסוכים סביב מינהלות אזורי התעשייה, והאינטרס להמשיך את השותפות מצטמצם. כך התפרקה השותפות בין בית שמש למועצה האזורית מטה יהודה, ובעקבות זאת פנתה עיריית בית שמש לשר הפנים בבקשה להקים ועדת חקירה לבחינת העברת שטחי תעשייה ממטה יהודה לבית שמש. נסיגת קריית מלאכי ובאר טוביה מהסכם השותפות, פתיחת ההסכם בין קריית גת לשכנותיה, והקשיים באזור רג"מ, שתוארו קודם, מעידים על הקושי הרב לשתף פעולה לאורך זמן בהיעדר תמריץ כלכלי לכל הצדדים.

רשימת מינהלות פארקי התעשייה המשותפות לכמה רשויות מקומיות באזורי עדיפות לאומית בשנת 2005 מצביעה על הצטמצמות מספר המינהלות הפעילות ל-14 (לוח 4), ובכמה מהן היה היקף הפעילות מוגבל ביותר. עוד ארבע מינהלות שאינן משותפות פועלות בנצרת עילית, בכרמיאל, באריאל ובבאר שבע. רוב המינהלות שחדלו לפעול הן

ביהודה, בשומרון ובחבל עזה (ראה להלן). רשימת המינהלות הפעילות מצביעה אפוא על כך שהתנופה בהקמת פארקי תעשייה משותפים באזורי עדיפות לאומית נבלמה בתחילת שנות האלפיים, וחלה אפילו נסיגה מסוימת שעלולה להחרף עקב הפסקת הסבסוד הממשלתי.

שינוי מהותי עוד יותר התחולל בשנת 2004 כאשר נסוגה המדינה ממימון פיתוח התשתיות באזורי תעשייה הממוקמים באזורי עדיפות לאומית. המשקיעים שפנו לאזורי תעשייה באזורי עדיפות לאומית נאלצו לשאת בהוצאות הפיתוח כמו בכל מקום אחר, וקיבלו הנחה בשיעור של 30% לכל היותר, או עד 50,000 ₪ מהוצאות אלו. שינוי זה במדיניות נכפה על ידי האוצר עקב הנסיבות הכלכליות ועל רקע גירעון גדול בתקציב לפיתוח פארקי תעשייה באזורי עדיפות לאומית. הגירעון נוצר מהשקעות ספקולטיביות גדולות בפארקי תעשייה בשטחי יהודה, שומרון ועזה במחצית השנייה של שנות התשעים – ביצוע עבודות פיתוח בטרם שווקו המגרשים ומתן הרשאות לקבלנים לבצע עבודות קודם שהתקבלו הכספים ממשד האוצר. ההשקעות ירדו לטמיון בגלל האינתיפאדה, ומשרד התמ"ת נותר עם חובות כבדים ביותר.

על רקע זה העלה משרד האוצר יוזמה "להפריט" את מינהלות פארקי התעשייה באזורי עדיפות לאומית. במונח הפרטה, אין הכוונה להעברת פארקי התעשייה לידיים פרטיות, אלא להסתלקות משרד התמ"ת ממעורבותו בשיווק ובפיתוח קרקעות לתעשייה באזורי עדיפות לאומית ובהעברת האחריות למינהלות שבבעלות הרשויות המקומיות, לאחר התחשבנות מתאימה. לעומת משרד התמ"ת, הכפוף לטבלת תעריפים של הוצאות פיתוח, הרשות המקומית גמישה יותר, ויש גם כוונה להגדיל את ההנחה למשקיעים באזורי קו עימות ובאזור עדיפות לאומית א', בגלל ירידה בביקוש לשטחים בפארקי תעשייה שבאזורי עדיפות לאומית, שנבעה מהפסקת הסבסוד הממשלתי.

בשנת 2005 גובש הסכם על פיו מינהלת בר לב בע"מ תקבל עליה את עבודות הפיתוח והשיווק של אזור התעשייה בר לב (המשותף לעיריית כרמיאל ולמועצות האזוריות מטה אשר ומשגב). החברה הגישה תכנית אסטרטגית לשיווק. משרד התמ"ת שמר על סמכותו לאתר יזמים ולשווק את אזור התעשייה, ואף להכריע במידת הצורך. מעבר להכנסה בגובה מסוים לדונם, יחולקו ההכנסות בין החברה המנהלת לבין המשרד. מודל דומה אמור להיות מופעל במקומות נוספים.

יוזמה נוספת העומדת על הפרק היא שיווק קרקע באזורי תעשייה לזכיינים, דהיינו הפרטה מלאה של אזורי תעשייה באזורי עדיפות לאומית, כאשר חברות פרטיות יהיו אלו שיפתחו וינהלו את אזורי התעשייה כפי שמקובל במקומות רבים במרכז הארץ. יוזמות

ביזור והפרטה אלו נובעות משחיקת התמיכה הממשלתית בפיתוח התעשייה באזורי עדיפות לאומית.

התפתחויות אחרונות אלה מעלות כמה שאלות. ראשית, האם מסוגלות המינהלות שבבעלות רשויות מקומיות באזורי עדיפות לאומית, כולן או חלקן, לקבל עליהן את מלוא האחריות לפיתוח ולשיווק פארקי התעשייה ללא מעורבות משרד התעשייה והמסחר, שעד כה היה האחראי "לכסף הגדול" – שיווק הקרקע מול מינהל מקרקעי ישראל וביצוע עבודות הפיתוח במימון המדינה? "הפרטה" מוצלחת מותנית כמובן בנורמות הניהול של הרשויות המקומיות שהמינהלות נמצאות בבעלותן, ובפיתרון הבעיות הכרוכות בחובות שחב משרד התמ"ת למפתחים. שנית, האם יחזיק מעמד שיתוף הפעולה המוניציפלי במסגרת המינהלות ללא תמיכה ישירה של משרד התמ"ת, והאם שיתוף הפעולה הוא נכס או נטל בתפעול המינהלות? לבסוף, האם ניתן ורצוי להתקדם לכיוון הפרטה מלאה של פארקי התעשייה באזורי העדיפות הלאומית, כאשר תפקידן של הרשויות המקומיות יסתכם במתן שירותים מוניציפליים מסוימים לפארק התעשייה, או בהקצאת סכום מסוים, מהמסים שיגבו, למתן שירותים ועבודות תכנון ופיתוח על ידי המינהלת, תוך המשך חלוקת היתרה בין הרשויות המקומיות השותפות?

## היבטים בהערכת מסגרות שיתוף הפעולה

כמעט כל היוזמות להקמת אזורי תעסוקה משותפים ולחלוקת הכנסות ממסים שמקורם באזורים אלה נועדו לתת מענה למחסור בקרקע להקמת אזורי תעסוקה חדשים ברשויות מקומיות עירוניות, ולמתן את התחרות המופרזת על פיתוח אזורי תעסוקה משיקולי בסיס המס, ו/או רציונליזציה של הפיתוח המרחבי. אין ספק שניתן להצביע על דוגמאות לא מעטות של הסכמים לשיתוף פעולה ו/או לחלוקת הכנסות שענו על יעדים אלה ובעיקר ישבו סכסוכי גבולות מוניציפליים. מוקדם לזהות השפעה משמעותית של מנגנוני שיתוף הפעולה על דפוסי פיתוח ברמת מקרו, מכיוון שיישום מנגנונים אלה עדיין מצומצם יחסית והם הוטמעו במערכת התכנון הפיסי רק בעת האחרונה, בין השאר בתמ"א 35.

המטרה המוצהרת של משרד התעשייה והמסחר בעידוד הקמתם של פארקי תעשייה אזוריים, משותפים לכמה רשויות מקומיות, הייתה למנוע פיצול-יתר של השקעות באזורי תעשייה, מחשש שרבים מהם יעמדו ריקים או יאוכלסו רק בחלקם במשך שנים רבות, ולרכז את המאמץ במעט פארקי תעשייה אזוריים, בעלי סיכוי טוב להצלחה. אולם מתקבל

הרושם שפארקי התעשייה שתוכננו באזורי עדיפות לאומית בצפון הארץ ובדרומה, במסגרת פרויקט מינהלות פארקי התעשייה, היו רבים מדי ביחס לביקושים. פרויקט המינהלות בתמיכת משרד התעשייה והמסחר החל לפעול בשנת 1997, בעת שבמרכז הארץ כבר הסתמן בברור עודף היצע בשטחי תעסוקה. סביב אמצע שנות התשעים, בשיאה של הגאות הכלכלית, גלשו עודפי ביקוש לשטחי תעסוקה גם לפריפריה המרוחקת, אך לא כך היה בהמשך ופארקי התעשייה המשותפים מוקמו במקרים רבים במקומות מרוחקים ולא אטרקטיביים. מספר המינהלות, שהתקרב ל-30, היה רב מדי. יתרה מזו, פארקי תעשייה רבים במסגרת פרויקט המינהלות מוקמו ביהודה, שומרון וחבל עזה ולפארקים אלה הוזרמו כספים רבים. בתנאים המדיניים והביטחוניים של תחילת שנות האלפיים לא היה לפארקים אלה סיכוי להגיע לפיתוח משמעותי. אכן, המינהלות שאינן מתפקדות נמצאות ברובן באי"ש. בסופו של דבר הוקמו אפוא פארקי תעשייה רבים מדי באזורי ביקוש נמוך, בתקופה שבה הצטמצמו מאוד הביקושים לשטחים לתעשייה. הזרמת חלק משמעותי מהמשאבים למינהלות באזורי י"ע הגבירה עוד את הפיצול וצמצמה את ההשפעה של ההשקעה הציבורית בייזום הפארקים, במינהלות עצמן, ובפיתוח התשתיות.

שיקולי צדק חברתי תופסים מקום שולי בלבד, אם בכלל, בהסכמים לשיתוף פעולה וחלוקת הכנסות המגובשים ביוזמה מקומית. לשיקולים אלה מקום מרכזי יותר בהסכמים שכופה השלטון המרכזי, אך ניסיונות לכפיית הסכמים היו מעטים ביותר עד כה, ולמעשה טרם עמדו במבחן הביצוע.

פרטי המודלים לניהול אזורי תעשייה באמצעות מינהלת פותחו על ידי חברת אנוש (סיגל ושחורי, ללא תאריך), והיא ליוותה את המינהלות הראשונות גם ביעוץ. המודל שאומץ כמעט בכל המקרים הוא ניהול באמצעות חברה כלכלית של הרשות המקומית. כאשר מדובר באזור תעשייה של רשות מקומית אחת בלבד, ניהול באמצעות חברה אינו חיוני. ברשות המנוהלת היטב מספיק אחראי פרויקט, שכן ניתן לקנות שירותים מספקים פרטיים. ניהול באמצעות חברה יכול אפילו לגרור עלויות מיותרות (אם כי מדובר בחברה שברוב המקרים איננה אמורה להעסיק ישירות יותר ממנהל ומזכירה בחצי משרה). הקמת חברה כלכלית עירונית היא חיונית כאשר יש רצון למכור באופן ישיר שירותים ליזמים או ליזום פרויקטים בשיתוף עם גורמים פרטיים. לניהול פארק התעשייה באמצעות חברה עירונית יש השלכות בתחום המיסוי על העבודה, המותנות גם בהבחנה אם החברה מוכרת על ידי פקיד השומה כחברה עסקית או כמלכ"ר.

כאשר מדובר בשותפות של כמה רשויות מקומיות, יתרון של חברה מנהלת (וגם חיסרון) בהשוואה לשותפות שלא באמצעות חברה עשוי להיות היציבות (או חוסר הגמישות) של

חברה לעומת שותפות. שותפויות אד הוק או באמצעות הסכם שותפות כללי עלולות להתפרק כאשר אחד הצדדים תופס את ההסכם כבלתי מתאים לאינטרסים שלו או כשמתעוררים מתחים אישיים כלשהם. לעומת זאת, חברה קשה לפרק ובאזורי תעשייה משותפים שנוהלו באמצעות חברה שרד מנגנון השיתוף גם סכסוכים קשים וממושכים, לדוגמא בין המועצה המקומית ראש פינה לעיריית צפת בעניין פארק התעשייה צ.ח.ר. ובין עיריית שדרות למועצה האזורית שער הנגב בנוגע לפארק התעשייה שער הנגב מזרח.

תיקון שהועבר בחוק ההסדרים לשנת 2004 אפשר למשרד הפנים לכפות הקמת חברות עירוניות מיוחדות שעליהן לא חל סעיף 249א בפקודת העיריות, הקובע, בין השאר, שחובת האמון של נציגי העירייה בגוף המנהל של תאגיד עירוני לעירייה תהיה לעולם עדיפה על חובתם כלפי התאגיד. תיקון לחוק איגודי ערים התשט"ו-1955, שהועבר במסגרת אותו חוק הסדרים (סעיף 78), קבע שחובת האמון שחבים חברי מועצת איגוד ערים לאיגוד הערים תהיה עדיפה על חובתם כלפי הרשות המקומית שמינתה אותם. תיקונים אלה מצביעים על כך שיש אפשרות להפקיע מהרשויות המקומיות סמכויות שליטה בתאגידים הכפופים להם, כולל מסגרות המשותפות לכמה רשויות מקומיות, אם הדבר נתפס כתורם ליעילות הכלכלית, ואולם, צעד כזה לא בוצע עד כה.

היוזמה "להפריט" לכאורה פארקי התעשייה באזורי עדיפות לאומית נבעה דווקא ממבצ משברי אצל הגורם האחראי בשלטון המרכזי – במשרד התמ"ת. יוזמת "ההפרטה" כוללת ביזור סמכויות מידי משרד התמ"ת למינהלות שבשליטת הרשויות המקומיות, בתנאים של צמצום התמיכה הממשלתית בפיתוח אזורי תעשייה באזורי עדיפות לאומית. יש גם אפשרות שמינהלות פארקי תעשייה יועברו בסופו של דבר לידי המגזר הפרטי. השלכותיו של צעד זה על יכולתה של הרשות המקומית להשפיע על דפוסי הפיתוח בפארק התעשייה ועל הכנסותיה מהפארק תלויות באופן ביצוע ההפרטה ובאפקטיביות הפיתוח, השיווק והניהול באמצעות החברה הפרטית.

מבין פארקי התעשייה המשותפים שהוקמו באזורי עדיפות לאומית, אין ספק שהרווחי ביותר לרשויות המקומיות הוא זה שמנהלת חברת י.ש. גת, בו שוכן, בין השאר, מפעל אינטל (FAB18), שרווחיו מתחלקים בין קריית גת, יואב ושפיר. עם זאת, גם במקרה של הכנסות (נקיות) מארנונה בהיקף של מיליוני שקלים בשנה, פארקי התעשייה אינם ביצי זהב הפותרות את בעיותיהן הכלכליות של הרשויות המקומיות השותפות. מבין שלוש השותפות בפארק התעשייה י.ש. גת, המועצה האזורית יואב, שהייתה מאוזנת ונטולת גירעון מצטבר בשנים 1999-2000, כאשר החל הפארק לפעול, נותרה מאוזנת ונטולת גירעון מצטבר גם בשנת 2004. לעומתה, עיריית קריית גת והמועצה האזורית שפיר,

שהתאפיינו בגירעונות שנתיים ובגירעונות מצטברים גבוהים כאשר החל הפארק לפעול, נותרו גירעונות במידה דומה גם בהמשך, אם כי אפשר כמובן לטעון שללא ההכנסות מ.ש. גת היה מצבן גרוע יותר.

בעיר השקועה בגירעונות של עשרות מיליוני שקלים, אף אם הפארק מניב הכנסות של מיליוני שקלים בשנה, הרי הן נבלעות בגירעון המצטבר וספק אם יביאו לשינוי של ממש במשק הכספי של הרשות המקומית. מציאות זו עלולה לגרום לראשי אותן ערים לתבוע את פתיחת הסכמי השותפות, או לא לקיים את ההסכמים בטענות של קיפוח.

### **הסכמים לשיתוף פעולה: פיתרון לסכסוכים או מקור לסכסוכים?**

הסכמים לניהול משותף של אזורי תעשייה אמורים לשמש בדרך כלל פיתרון לסכסוכים, אך גלומים בהם ניגודי אינטרסים שיש בהם פוטנציאל לחיכוכים המקשים על התפקוד המשותף. ניגוד אחד הוא בין מפעלי התעשייה, שהאינטרס שלהם הוא שמסיהם ישמשו את אזור התעשייה למתן שירותים ולתחזוקה ברמה נאותה, לבין הרשויות המקומיות הרואות בארנונה שאינה למגורים מקור עיקרי לרווחים שניתן להפנות למילוי צרכים שונים. עם זאת, אינטרס הרשויות המקומיות הוא לעתים מורכב יותר. לרשויות מקומיות באזורי עדיפות לאומית, בעיקר לרשויות מקומיות עירוניות, יש אינטרס גם ביצירת מקורות תעסוקה, מכיוון שהעומדים בראשן נתפסים כנושאים באחריות לקידום הפיתוח הכלכלי המקומי ולפתרון משברים בתחום התעסוקה. אינטרס זה יכול להביא לעתים להתפשרות בנושא ההכנסות ממסים ממפעלי התעשייה, בדרך כלל באמצעות מתן הנחות בארנונה למפעלים חדשים. ייתכן גם שהפוטנציאל לבסיס מס משמעותי באזורי פריפריה מסוימים הוא מוגבל ממילא והיעד הריאלי והאמיתי העיקרי של הרשויות המקומיות הוא יצירת מקומות עבודה וחיזוק הכלכלה המקומית.

ניגוד אינטרס אפשרי בין משרד התמ"ת לרשויות המקומיות נובע מכך שהמשרד מעניק משקל גבוה לשיווק מהיר של שטחים בפארקי התעשייה שבאזורי עדיפות לאומית, באופן שיכול לסתור לעתים אינטרסים מקומיים לבררנות רבה יותר בבחירת מפעלי תעשייה, במגמה שלא למלא את השטח במפעלים שהם מטרד סביבתי ובמפעלים המאפשרים בעיקר תעסוקה ברמות נמוכות ביותר.

ניגוד אחר הוא בין רשויות מקומיות עירוניות למועצות אזוריות. חיכוך מובנה מתבטא בתחושת קיפוח בקרב ערים, בעיקר אלו הסובלות מבעיות כלכליות וחברתיות ואלו השקועות בגירעונות כבדים, הרואות בשיתוף פעולה עם מועצות אזוריות אילוץ הנובע

ממחסור בקרקע לפיתוח בשטח השיפוט שלהן. מנגד, הצורך לספק שירותים לתושבים הממוקמים על פני שטח נרחב והקמת שכונות קהילתיות ויישובים כפריים-פרבריים מגדילים את חשיבות ההכנסות מארנונה שמניבים שימושי קרקע עסקיים גם בעבור המועצות האזוריות. נוסף על כך, מועצות אזוריות עשויות להיות רגישות יותר לאינטרסים ארוכי טווח של קידום אזור התעשייה, בעוד שרשויות מקומיות עירוניות מתמודדות עם לחצים פוליטיים וכלכליים מיידיים הרבה יותר. טווח הזמן שהן יכולות להרשות לעצמן על מנת להצביע על הישגים מוחשיים, בהם הכנסות משמעותיות מאזור התעשייה, הוא קצר יותר (אם כי נראה שגם במאפיין זה מצטמצם ההבדל בין רשויות מקומיות עירוניות למועצות אזוריות).

סוגיה היכולה להיות מקור למחלוקות נוגעת לגובה הסכומים שיועברו לקרן לחידוש תשתיות וציוד (קרן שיקום). שמירת סכום גבוה תבטיח תשתיות ברמה נאותה באזור התעשייה לאורך זמן, אולם משמעותה פחות כסף לחלוקה בין הרשויות המקומיות. ההוצאות הכרוכות בתכנון ועלויות הניהול והתחזוקה יכולים גם הם להיות עילה למחלוקת, וכך גם מינוי מנכ"ל ולחצים להעסקת קבלנים, בכלל זה המשקל שניתן לשיקול של ההצעה הזולה ביותר בבחירת ספקים וקבלנים לעומת בחינת המוניטין ואיכות העבודה שניתן לצפות לה. סטנדרטים מקובלים במקומות אחרים וניתוח כלכלי בלתי תלוי יכולים לשמש בסיס לפתרון סכסוכים בנושאים אלה.

המתחים שכיחים כאשר נבחר ראש רשות מקומית חדש, ולעתים גם כאשר ראש רשות מכהן נבחר מחדש לתפקידו. ראשי רשויות חדשים מנסים לעתים להתיר הסכמים שחתמו קודמיהם, בטענה שהם מקפחים את הרשויות שבראשן הם עומדים. ראשי רשויות חדשים, שבשטח השיפוט שלהם נמצא פארק תעשייה משותף, אינם מבינים לעתים את היתרון שיש לכל הצדדים מעבודה משותפת, וגם אם הם נאלצים להמשיך את השותפות הרי שכאשר הדבר נעשה מאילוף ולא מרצון צפויות להתעורר בעיות.

סוגיית עתיד ההסכמים באזורי עדיפות לאומית, ללא תמיכת משרד התמ"ת, עומדת כיום על הפרק. בשנת 2005 התלוננו המועצות האזוריות ששותפים עירוניים אינם מקיימים את ההסכמים עמן על ניהול משותף וחלוקת הכנסות. המועצות האזוריות הציעו לדרוש את עיגון ההסכמים בחקיקה על מנת למנוע סחף בנושא. במקרה מסוים במרכז הארץ התנתה מועצה אזורית את הסכמתה לחלוקת הכנסות עם מועצה מקומית בכך שאזור התעסוקה הנדון יישאר בשטחה המוניציפלי. זאת, אף שמשמעות הדבר צמצום ניכר בהכנסות מארנונה מאזור תעסוקה זה, מכיוון שתעריפי הארנונה במועצה המקומית גבוהים הרבה יותר מאשר במועצה האזורית. שיקול עיקרי של המועצה האזורית היה חשש שההסכם יופר במוקדם או במאוחר, אם יועבר השטח למועצה המקומית.

לכאורה כאשר הסכם מופר ניתן לאחוז בכלים משפטיים על מנת לכפות את ביצועו, אלא שהתדיינות משפטית צפויה להימשך שנים ואין ודאות כיצד תסתיים. יתכן שתביעותיהן של רשויות עירוניות נשענות לעתים על טיעונים מוצקים של צרכים וצדק חלוקתי ויתכן גם שהסכמים מקוריים היו טובים יותר למועצות האזוריות, בין משום שהן נהנו מעמדת מיקוח נוחה יותר בעת חתימת ההסכם, בתור המחזיקות בקרקע, ובין משום שגילו מיומנות רבה יותר במשא ומתן מול הגורמים המעורבים. אולם עצם העובדה שאין מקיימים הסכמים כלשונם, אף שלכאורה העברת הכנסות בין רשויות מקומיות הוסדרה מבחינה חוקית, מטילה צל על עתידם של אזורי התעשייה המשותפים. מה הטעם לדרוש עיגון של ההסכמים בחקיקה נוספת כאשר בעת הצורך חסר אמון ביכולתה של המערכת המשפטית לכפות את מימושם של ההסכמים? יתכן שהגדרה של סנקציות מיידיות על הפרת הסכמים, בלי להמתין להליך משפטי, תסייע להתמודד עם בעיות כאלה ולחזק את האמון במנגנוני חלוקת הכנסות.

ניסיון ההסכמים המקומיים לחלוקת הכנסות ולניהול משותף של אזורי תעסוקה מלמד אפוא שהסכמים אלה משמשים חלופה מוכרת במערכת השלטון המקומי בישראל. היישום כרוך במחלוקות, לעתים מחלוקות קשות, והסתלקות משרד התמ"ת מתמיכה במינהלות המשותפות וממימון הפיתוח באזורי עדיפות לאומית מגדילים עוד יותר את הסיכון להתפוררות הסכמים שנחתמו בעבר. ניסיונות לכפיית הסדרי חלוקת הכנסות נתקלים גם הם בחסמים גבוהים, אך למרות זאת לא דעך העיסוק בנושא זה. הסכמים חדשים ממשיכים להיחתם, למשל ההסכם שנחתם באוקטובר 2005 בין עיריית אילת למועצה האזורית חבל אילות, להקמת מינהלת משותפת לשתי הרשויות המקומיות לטיפול בפריקטים כלכליים בשטחים אותם בחנה ועדת גבולות, בהם שטח לשדה תעופה חדש. הסכם זה כולל גם חלוקת הכנסות מהיטלי השבחה וארנונה, בניכוי הוצאות, ביחס של 70% לאילת ו-30% לחבל אילות. יישום הסכם זה מותנה באישור ועדת הגבולות ובאימוץ המלצות הוועדה על ידי שר הפנים.

## **שילוב רשויות מקומיות ערביות באזורי תעשייה משותפים**

כבר בשלב מוקדם של גיבוש רעיון שיתוף הפעולה המוניציפלי בפיתוח ובניהול אזורי תעשייה היו מי שראו בכלי זה פתרון אפשרי לפיתוח תעשייה ברשויות מקומיות ערביות (גונן וחמאיסי, 1992). בפועל נתקל שילובן של רשויות מקומיות ערביות באזורי תעשייה משותפים בקשיים ובהסתייגויות. לרשויות מקומיות ערביות לא היה הרבה מה להציע לשותפות, בפרט לא קרקע זמינה לפיתוח. לרשויות מקומיות יהודיות היו מספיק עילות

למחלוקות בין לבין עצמן, ושילוב רשויות מקומיות ערביות נתפס כמקשה עוד יותר על גיבוש הסכם כלשהו. גם רשויות מקומיות ערביות היו חשדניות ונטו לתת עדיפות להרחבת שטח השיפוט שלהן ולא לפתרונות של שיתוף פעולה שיכולים לבוא במקום הרחבת שטח השיפוט.

באזור התעשייה ציקלון-בר לב שתבעה עיריית כרמיאל מהמועצות האזוריות מטה אשר ומשגב לא שולבו הרשויות המקומיות הערביות הסמוכות למרות המלצה של ועדת גבולות ובראשה פרופ' רייכמן, משנת 1989. גם אזור התעשייה תרדיון פותח על ידי המועצה האזורית משגב לבדה, למרות לחצים לשלב את המועצה המקומית (כיום עיריית) סכנין הסמוכה. בלט גם אי היכולת להביא לשיתוף פעולה בפיתוח פארק התעשייה ציפורית, שהוקם בשטח שצורף לנצרת עילית ללא שיתופן של הרשויות המקומיות הערביות הגובלות בו – כפר כנא ומשהד.

עם זאת, במהלך שנות התשעים השתרשה בהדרגה מוסכמה שלא ניתן להתעלם מרשויות מקומיות ערביות סמוכות בעת גיבוש הסכמים להקמת אזורי תעשייה משותפים ויש לשלבן ביוזמות אלו. היישום עד כה היה מינורי. בשום מקום לא הייתה רשות מקומית ערבית שותפה בכירה בפארק תעשייה משותף. עד שנת 2004 היו רק שני יישובים ערביים שותפים באזורי תעשייה מרחביים משותפים: טובא-זנגריה שהצטרף כשותף זוט (בשיעור של 5%) לפארק צ.ח.ר. שהקימו צפת, ראש פינה וחצור הגלילית, וג'יש (גוש חלב) השותף בפארק תעשיות רמת דלתון, עם המועצות האזוריות מרום הגליל ומבואות חרמון ועם עיריית צפת (שחורי ואבו שרקיה, 2004). תכנית משמעותית יותר היא זו בה שותפה עיריית רהט עם המועצה האזורית בני שמעון והמועצה המקומית להבים באזור תעשייה המתוכנן סמוך לצומת להבים. במקרה זה רהט שותפה בכירה בשיעור של יותר מ-40%. יוזמה נוספת היא לשתף את דליית אל-כרמל-עוספיה בפארק תעשייה מתוכנן עם המועצה האזורית מגידו והמועצה המקומית יוקנעם.

שתי דוגמאות המדגישות את הקשיים ואת האפשרויות לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות יהודיות וערביות נוגעות לניסיונות להגיע להסכם בין המועצה האזורית עמק יזרעאל לבין המועצה המקומית אכסאל, ובין עיריית ראש העין למועצה המקומית כפר קאסם. במקרה הראשון המליצה ועדת גבולות בשנת 1992 על ניהול משותף של אזור תעשייה שיוקם בשטח השיפוט של עמק יזרעאל, סמוך לכניסה לאכסאל. הוועדה המליצה להשאיר את אזור התעשייה בשטח השיפוט של עמק יזרעאל, אך ציינה שבמידה ושיתוף הפעולה לא יצא אל הפועל מומלץ להעביר את השטח לאכסאל. הניסיון לשתף פעולה נכשל ואזור התעשייה שהוקם לא התפתח כראוי. לטענת אכסאל האזור, שהוא גם

שער הכניסה ליישוב, מוזנח והיא לא מקבלת ארנונה מהמפעלים שיצאו מתחומה לאזור התעשייה החדש.

בשנת 2004 מונתה אפוא ועדת גבולות נוספת שהמליצה, שנה לאחר מכן, לצרף את אזור התעשייה (אך לא את מלוא השטח שביקשה אכסאל) לשטח השיפוט של אכסאל, אך להותירו במרחב תכנון יזרעאלים בו נכלל שטח השיפוט של עמק יזרעאל אך לא זה של אכסאל. הוועדה אימצה את עקרונות ההסכם שגיבשו שתי הרשויות המקומיות לגבי ניהול משותף של אזור התעשייה, כולל הקמת מינהלת משותפת וחלוקת הוצאות והכנסות שווה בשווה בין הרשויות.

המקרה השני מתייחס לתביעה של כפר קאסם להעביר לשטח השיפוט של המועצה שטחים מצפון לכביש 5 (כביש חוצה שומרון), הנכללים בשטח שיפוט ראש העין. תחילתו של סכסוך הגבולות הממושך, שתואר על ידי רזין וחזן (2001), בשנות השמונים. ועדת גבולות שבחנה את הנושא המליצה בשנת 1989 לספח לכפר קאסם רק חלק קטן מהשטחים שביקשה – המלצה שבוצעה לאחר ארבע שנים. בינתיים החלה ראש העין לפתח אזור תעשייה גדול על חלק מהשטח, סמוך לבתי כפר קאסם. כפר קאסם חזרה והעלתה את בקשתה להעברת השטחים לשטח שיפוט ובשנת 1995 מונתה ועדת גבולות חדשה על מנת לבחון את הבקשה. ועדה זו המליצה להיענות לבקשתה של כפר קאסם, למעט השטח שבו הקימה ראש העין את אזור התעשייה. מימוש ההמלצה התעכב שנים רבות. כמה שרי הפנים היססו מלהכריע בעניין עקב התנגדותה של ראש העין. שלושה שרים (שרנסקי, רמון ופורז) החליטו לקבל את ההמלצות ולצרף לכפר קאסם את השטחים מצפון לכביש חוצה שומרון, למעט אזור התעשייה הקיים ושטח המיועד לבית עלמין, אך לא הספיקו ליישם את החלטותיהם לפני שתמה כהונתם. במהלך התקופה נעשו ניסיונות לגשר בין כפר קאסם לראש העין, שהתנגדה נחרצות להעברת השטח, עתרה לבג"ץ בעניין, ואף ביקשה לספח לתחומה אדמות פרטיות של תושבי כפר קאסם, הנמצאות מדרום לכביש חוצה שומרון.

המגעים בין שתי הרשויות המקומיות נשאו פרי לאחר שהתחלף ראש עיריית ראש העין ובשנת 2005 הן חתמו על הסכם הבנות, בתיווך הממונה על המחוז. בהסכם נקבע כי השטח שבמחלוקת מצפון לכביש חוצה שומרון יועבר לשטח שיפוט כפר קאסם, למעט רצועה צרה לאורך הכביש. על השטח מדרום לכביש חוצה שומרון, שבתחום שיפוט כפר קאסם, אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, בתחילת 2005, להקים אזור תעשייה למתקנים לוגיסטיים. מדרום לאזור תעשייה מתוכנן זה יועד שטח למגורים, על פי תכנית המתאר המחוזית, והוסכם להעביר שטח זה מכפר קאסם לראש העין. הסכם ההבנות

נחתם במעמד שר הפנים, אך מימושו תלוי בהקמת ועדת גבולות חדשה או במתן תוקף של פסק דין להסכם במסגרת העתירה לבג"ץ.

שתי הדוגמאות האחרונות ממחישות את הקשיים, ואת המהלכים הסבוכים הנדרשים כדי להגיע להסכם ולשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות יהודיות וערביות שכנות. לעתים תלויה פריצת הדרך בסיטואציה בה מכהנים בכל הרשויות המקומיות המעורבות ראשי רשויות הנכונים לשיתוף פעולה ולפשרה. בשנת 2005 נמנעה ועדת גבולות מלהמליץ על שיתוף פעולה כלשהו בין עיריית נצרת לעיריית נצרת עילית בגלל היחסים המעורערים בין ראשי שתי העיריות.

אין ספק שמן הראוי לשלב רשויות מקומיות ערביות בפארקי תעשייה מרחביים חדשים, גם אם שותפות משמעותית כרוכה בהתגברות על מכשולים לא פשוטים ובמאמצי תיווך וגישור ממושכים. לגבי אזורי תעשייה קיימים, עיתוי נוח לפעול בכיוון זה הוא כאשר מרחיבים את אזור התעשייה.

שאלות מרכזיות העומדות על הפרק בכל הנוגע לשילובן של רשויות מקומיות ערביות באזורי תעשייה משותפים הן כדלקמן:

- כיצד ניתן להתגבר על חסמים הנובעים מכך שלרשויות מקומיות ערביות אין הרבה מה להציע לשותפות – קרקע, עוצמה פוליטית ויכולות מיוחדות לתרום לקידום הפרויקט – וכיצד ניתן ליצור עניין בגיבוש השותפות בשני הצדדים? התגברות על חסם זה מחייבת ככל הנראה מעורבות ממשלתית במתן תמריץ מתאים ובהתנניית מתן סיוע, או גובה הסיוע, בשיתוף פעולה.
- האם אזורי תעשייה מרחביים יכולים להיות פתרון לאוכלוסייה הערבית? האם העסקים הקיימים ביישובים הערביים מסוגלים, מבחינה כספית, לעבור מאתרים הממוקמים למשל בקומת העמודים של בית מגורים לחכירת מגרש באזור תעשייה מסודר? האם מרכזי תעסוקה מרחביים יהיו נגישים לנשים ערביות? (המרכז היהודי ערבי לפיתוח כלכלי, 2003 – ציטוט מדברי מוחמד יונס).
- האם שיתוף רשויות מקומיות ערביות בפארקי תעשייה משותפים ישא אופי "סמלי" על מנת לצאת ידי חובה – לשלב את הרשויות המקומיות הערביות הרלוונטיות בכמה אחוזי בעלות – או שיתפתח לשיתוף פעולה אמיתי ומשמעותי יותר? כיצד מתרוממים מעבר לשיתוף פעולה סמלי לשיתוף פעולה אמיתי ומלא?
- כיצד ניתן להתגבר על חסמים שמקורם בנורמות ניהול ברשויות המקומיות? תרבות ניהול בעייתית ובפרט קבלת החלטות על בסיס שיקולים שיוכיים ולא מקצועיים איננה מונפול של רשויות מקומיות ערביות, אולם היא מהווה חסם משמעותי ברשויות אלו, המקשה על שותפות פוטנציאלית, ובוודאי על שותפות שהיא מעבר

לסמלית, גם אם נעשים כל המאמצים לבידוד החברה המנהלת מפוליטיזציה ומנורמות ניהול רווחות ברשויות המקומיות השותפות.

■ האם וכיצד ניתן לקדם אזורי תעשייה משותפים לרשויות מקומיות ערביות בלבד? בוואדי עארה אותר אזור כזה, אך מיקומו בעייתי.

■ עד כמה צפויה שותפות של רשויות מקומיות ערביות באזורי תעשייה מרחביים לתרום לבסיס המס של רשויות מקומיות ערביות? באזורי השוליים הלאומיים, בהם ממוקמות רוב הרשויות המקומיות הערביות, פוטנציאל הרווח ממסים מקומיים מוגבל מאוד ורשויות מקומיות עלולות לגלות שההשקעה הנדרשת עולה אפילו במקרים מסוימים על ההכנסות ממסים, בוואדי בשנים הראשונות (אלא אם תשא המדינה בעיקר עלות ההשקעות). אין זה ברור עד כמה צריך בכלל פארקי תעשייה חדשים בטווח הנראה לעין באזורים בהן שוכנות רשויות מקומיות ערביות בצפון הארץ. פוטנציאל נראה יותר לעין קיים באזור המשולש – בפיתוח אזורי תעשייה סמוכים לכביש 6, מאזור ראש העין - כפר קאסם ועד היציאה המערבית מוואדי עארה (אולי בשיתוף המועצה האזורית מנשה), ובעתיד אולי גם במערב הגליל. חסם אפשרי לפיתוח אזורי תעשייה במיקומים אלה הוא התנגדות מנימוקים תכנוניים-סביבתיים ליוזמות הסותרות תכניות ארציות ומחוזיות, השואפות לשמור על שטחים פתוחים במרכז הארץ ולמנוע זחילה של שימושי קרקע עסקיים לאורך דרכים בין-עירוניות ראשיות באזור המרכז.

שחורי ואבו שרקיה (2004) העלו שורת המלצות לשילוב רשויות מקומיות ערביות באזורי תעשייה מרחביים, שעיקרן תמרוץ באמצעות מימון ציבורי, דהיינו מתן "סל הטבות" לקידום שילובם של יישובים ערביים במינהלות אזורי תעשייה משותפים. ההמלצות כוללות גם סיוע בניהול משא ומתן ובגישור, סיוע במימון מינהלת אזור התעשייה וקידום מדיניות תכנון המעודדת שילוב רשויות ערביות באזורי תעשייה קיימים ומתוכננים. נושא זה אכן זוכה כיום לקדימות וגם לאחר שבוטל הסיוע הממשלתי למינהלות פארקי התעשייה באזורי עדיפות לאומית, הוקצה בשנת 2005 תקציב למטרה זו במסגרת החלטת ממשלה הנוגעת לקידום כלכלי של המגזר הלא-יהודי. נעשים אפוא מאמצים לקדם את שילובן של רשויות מקומיות ערביות בפארקי תעשייה קיימים ומתוכננים, בעיקר בצפון הארץ.

### 3 חלופות ל"חלוקת העושר המוניציפלי"

סוגיית אזורי התעשייה המשותפים לא הייתה במקום גבוה בסדר היום המוניציפלי בתחילת שנות האלפיים בגלל השפל בהשקעות בתעשייה ובענף הנדל"ן. אולם בשנים אלו התחדד דווקא העיסוק בסוגיית "חלוקת העושר המוניציפלי" בקנה מידה גאוגרפי רחב יותר, עקב המשבר התקציבי העמוק בשלטון המקומי, שנבע בעיקר מהקיצוץ החד במענקים ובהשתתפויות הממשלה – קיצוץ שפגע באופן דיפרנציאלי ברשויות מקומיות שונות. פרק זה דן בחלופות ל"חלוקת העושר המוניציפלי" בין רשויות מקומיות, דהיינו, לחלוקה מחדש של הכנסות שמקורן בראש ובראשונה מארנונה שאינה למגורים (אך גם ממקורות הכנסה כמו היטלי השבחה) באופן שיצמצם פערים תקציביים בין רשויות מקומיות עתירות שימושי קרקע שאינם למגורים לרשויות מקומיות שכמעט כל שטחן הבנוי משמש למגורים.

#### הפחתת הארנונה על עסקים והמרתה במקור הכנסה אחר

חלופה זו כוללת המרת הכנסות מארנונה על עסקים במענקים גדולים יותר, נתח ממס ערך מוסף או ממס הכנסה, או ארנונה למגורים גבוהה יותר. המצדדים בחלופה זו גורסים כי גביית ארנונה גבוהה מעסקים אשר עלות השירותים המוניציפליים שהם צורכים נמוכה בדרך כלל במידה ניכרת מגובה המסים שהם משלמים (דהיינו כאשר שימושי הקרקע העסקיים מסבסדים במסיהם את השירותים לתושבים), אינה הוגנת ופוגעת בפיתוח הכלכלי. חלופה זו נותנת כמובן מענה לאינטרסים של בעלי העסקים והיא אכן עשויה להפחית במידת מה את עלויותיהם. מנגד יש הרואים הצדקה ערכית בכך ששימושי הקרקע העסקיים ישתתפו במימון השירותים המוניציפליים לאוכלוסייה, כפי שנעשה, לדבריהם, ברוב המדינות בעולם.

אולם החסם העיקרי למימוש חלופה זו הוא הקושי באיתור מקורות הכנסה חלופיים למימון הרשויות המקומיות. ניתן אמנם להתחמק מעיסוק בשאלה זו באמירות כגון "שיתיעלו", "שיבזזו פחות" וכדומה, אולם גם אם יש מקום להתייעלות, הרי שאין מדובר בסכומים שיוכלו לספוג הפחתה משמעותית במקור הכנסה כה קריטי לשלטון המקומי, בלא שתמצא לו הכנסה חלופית. יתרה מזו, קיימים לחצים מתמשכים מצד משרד האוצר לקצץ במענקים לרשויות המקומיות, כאשר גם אלה מתבססים על תביעה מהרשויות המקומיות להתייעל.

אפשרות אחת היא להגדיל את המענקים הממשלתיים – המענק הכללי וההשתתפויות הייעודיות לחינוך, לרווחה וכדומה – במקביל להפחתת הארנונה שאינה למגורים. צעד כזה יושם בהולנד בשנת 1929, שם הומרו מרבית ההכנסות העצמיות במענקים ייעודיים של השלטון המרכזי. הצעד אמנם עשוי לצמצם פערים ולמתן מחלוקות על שינוי שטחי שיפוט מקומיים שמקורם בשיקולי בסיס מס, אך השאלה היא אם יש לממשלה הרצון או האפשרות לממן נתח גדול יותר של השירותים המוניציפליים. התשובה לכך בעשרים השנים האחרונות היא שלילית, ויש להוסיף גם שהמרת הארנונה שאינה על מגורים במענקים תפגע באוטונומיה המקומית והיא עלולה לפגוע בנכונות הרשויות המקומיות לקדם פיתוח שימושי קרקע עסקיים בתחומן, בפרט אם שימושים אלה הם מטרד לאוכלוסייה או נטל נוסף על התשתיות המקומיות. המגזר העסקי יחסוך אמנם בתשלומי המסים המקומיים, שברוב המקרים אינם מרכיב קריטי בעלויותיו, אך עלול למצוא את עצמו עומד לעתים תכופות מול שלטון מקומי אדיש או אפילו עוין ליוזמות פיתוח שיש להן השלכות סביבתיות, בהן יוזמות המכרסמות בשטחים פתוחים ומשנות את אופיו של המקום.

אפשרות שנייה היא להנהיג מס קניה מקומי או להקצות לרשויות המקומיות נתח ממס ערך מוסף הנגבה בתחומן. בארצות-הברית אכן יש מדינות המתירות לרשויות המקומיות לגבות מס קנייה מקומי, על מנת לגוון את בסיס המס שלהן, לממן השקעות גדולות כמו חידוש מרכזי ערים, בניית מרכזי קונגרסים וכדומה, ולעתים גם על מנת להיענות ללחצים להוריד את מסי הרכוש המקומיים, שהם גבוהים באופן משמעותי לעומת הארנונה בישראל. הצעה זו הועלתה גם בישראל בשנת 1981, בדוח ועדת זנבר (הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, 1981). החסם העיקרי ליישום אפשרות זו הוא חוסר נכונותו של השלטון המרכזי לחלוק את הכנסותיו ממקור מס רווחי ונוח זה עם השלטון המקומי. בארצות-הברית השלטון הפדראלי אינו גובה מס קנייה או מס ערך מוסף, ומס הקנייה שהמדינות גובות הוא בשיעור נמוך (השכיה הוא 5 עד 6 אחוזים), מה שמותיר מרווח לרשויות מקומיות לגבות מס קנייה בלי שדרגי השלטון הגבוהים יותר יאלצו לקצץ בהכנסותיהן. במדינות אחרות, בהן ישראל, מס ערך מוסף הוא בגובה כזה

שלהעלאתו יתכנו השלכות כלכליות שליליות, למשל – תמריץ גובר להעלמות מס, ובמקרה זה הקצאת נתח ממקור זה לרשויות המקומיות פירושה ויתור על הכנסות מצד השלטון המרכזי. קושי נוסף ביישום חלופה זו הוא בקביעת המקור הגאוגרפי של תשלומי מס ערך מוסף לצורך חלוקתם לרשויות המקומיות. כתובת החברה משלמת המס אינה בהכרח הכתובת בה בוצעה הפעילות הכלכלית, וגם אם ישנן דרכים להתגבר באופן חלקי על בעיה זו הרי שמשם ערך מוסף מקומי איננו בהכרח שוויוני יותר מאשר מס רכוש מקומי או ארנונה שאינה על מגורים. מס כזה צפוי להעניק יתרון לערים גדולות ומרכזיות המשופעות בפעילות כלכלית ולא יתרום במאומה לרשויות מקומיות שיש בהן מגורים בלבד או לכל היותר מעט מסחר ואזור תעשייה כושל.

אפשרות שלישית היא להקצות לרשויות המקומיות נתח ממס ההכנסה, דהיינו להנהיג מס הכנסה מקומי, כתחליף להפחתת תעריפי הארנונה שאינה למגורים. מס הכנסה מקומי הוא מרכיב מרכזי בהכנסותיהן של רשויות מקומיות בסקנדינביה ונהוג, באופן מצומצם יותר, במדינות נוספות. בחלופה זו נהנות מיתרון רשויות מקומיות שאוכלוסייתן אמידה יחסית, אך באופן כללי זהו אולי מקור הכנסה מעוות פחות מאלה שהוזכרו לפניו והוא מאפשר לרשויות המקומיות גם לממן שירותים בהיקף נרחב ללא תלות תקציבית בשלטון המרכזי. הקושי העיקרי במימוש חלופה זו הוא שהשלטון המרכזי ממצה בדרך כלל את ההכנסות ממקור זה. הלחצים כיום ברוב מדינות העולם המערבי הם להוריד את גובה מס ההכנסה על חברות, אך גם על יחידים ומשקי בית, ובנסיבות אלו קשה להקצות לרשויות המקומיות נתח מהמס בלי לפגוע בהכנסותיו של השלטון המרכזי.

אפשרות אחרונה היא להעלות את תעריפי הארנונה על מגורים במקביל להפחתת תעריפי הארנונה שאינה על מגורים. במדינות מסוימות תשלומי מס הרכוש המקומי אכן גבוהים יותר מאשר תשלומי הארנונה בישראל. הארנונה בישראל איננה מחושבת כאחוז מערך הנכס אלא באמצעות מדדים של שטח הנכס ואטרקטיביות האזור. העלאתה תדגיש אפוא עיוותים גלומים בה, כולל היותה מס רגרסיבי. ואולם, גם במסי רכוש המחושבים על פי ערך הנכסים גלומים עיוותים רבים, הנובעים במידה רבה מהקושי לעדכן באופן שוטף את ערך הנכסים ומקושי פוליטי לשנות באופן חד תעריפים במקביל לעליית ערך הנכסים. העלאה גדולה של הארנונה על מגורים תחייב מערך מקיף של פטורים והנחות על פי מבחן ההכנסה. נוסף על כך, כיום אין הארנונה על מגורים מוכרת כהוצאה לצורכי מס (בניגוד לארנונה שאינה על מגורים המוכרת לעסקים כהוצאה). העלאה חדה בתעריפי המסים המקומיים תיצור עיוות בולט בתחום זה והכרה בארנונה על מגורים כהוצאה לצורכי מס משמעותה, שוב, פגיעה בהכנסותיו של השלטון המרכזי.

דהיינו, כל הפחתה משמעותית בתעריפי הארנונה שאינה על מגורים אמורה להיות ממומנת בדרך זו או אחרת על ידי השלטון המרכזי, אלא אם הכוונה היא לשחוק באופן משמעותי את איכות השירותים המוניציפליים.

## הלאמת הארנונה שאינה למגורים

חלופה זו כוללת את העברת כל התקבולים לידי משרד הפנים (העברת הגבייה לממשלה או פיקוח הדוק של הממשלה על הגבייה) וחלוקתם מחדש לרשויות המקומיות בהתאם לנוסחה כלשהי, או צירופם לתקציב המיועד לחלוקה במסגרת המענק הכללי.

צעד כזה יושם בבריטניה בשנת 1990, בשלהי כהונתה של תאצ'ר, ראש הממשלה. מולאם מס הרכוש על עסקים והסכום הנגבה מחולק חזרה לרשויות המקומיות על פי גודל האוכלוסייה הבוגרת. מהלך זה מבטל את אי-השוויון הגדול הגלום בהכנסות ממס רכוש על עסקים/מארנונה שאינה על מגורים, ומאפשר חלוקה מחדש של ההכנסות על פי אמות מידה שוויוניות יותר, שקובע השלטון המרכזי. יתרה מזו, בצעד כזה, האחריות המלאה על הארנונה שאינה על מגורים עוברת מידי הרשויות המקומיות לממשלה, הגובה את המס ישירות או המפקחת באופן הדוק על גבייתו. במובן זה הצעד פשוט יותר להפעלה ממנגנונים, המפורטים בהמשך, הכוללים הלאמה של חלק מהמס בלבד.

אולם, גם בצעד זה גלומים סיכונים. יש בו הקטנה ואולי ביטול מוחלט של המוטיבציה של רשויות מקומיות להיות מעורבות בקידום הפעילות הכלכלית, בפרט באזורים מטרופוליניים בהם אין קשר חזק בין הרשות המקומית בה ממוקמים מקומות העבודה לבין הרשויות המקומיות מהן מגיעים העובדים. צפויים גם קשיים במיקום שימושי קרקע כלכליים, בפרט אלה המהווים מטרד, ורשויות מקומיות רבות עשויות להעדיף מדיניות של שימור אופיין והימנעות מפיתוח – מצב שיש בו יתרונות סביבתיים, אך הוא מקשה על הקצאת שטחים לשימושי קרקע נחוצים, כפי שאכן קרה בבריטניה.

התמריץ הכלכלי העיקרי שנותן לרשויות מקומיות בבריטניה לקדם פיתוח שימושי קרקע כלכליים הוא קבלת *planning gains* או *planning obligations*, כלומר, התניית מתן אישור לתכניות בנייה שונות, בפרט שימושי קרקע למסחר, למשרדים ולעסקים אחרים, במימון פיתוח נוסף סביב הפרויקט או לעתים בפיתוח לטובת הכלל ללא קשר לפרויקט. לדוגמה, התניית אישור להקמת אזור תעסוקה (*business park*), על שטח שהוגדר בתכנית כחגורה ירוקה, במימון הקמת פארק לטובת הציבור ובהשקעות משלימות במערכת הדרכים (Ratcliffe et al., 2004). היזם נדרש לעתים לבצע גם את ההשקעות המשלימות, אך ניתן

לחייבו גם בתשלום לצורך ביצוע העבודות על ידי חברה אחרת. נוהג זה שנוי במחלוקת ויש הרואים בו מעין שוחד חוקי או קניית אישורי בנייה בכסף. ניסיונות לאסור התניות מסוג זה כשלו עקב תרומתן המשמעותית למימון השקעות בתשתיות עירוניות לטובת הכלל, ומאחר שהרשויות המקומיות בבריטניה אינן נהנות מתמריצים כלכליים אחרים לאשר תכניות בנייה לשימושי קרקע עסקיים. נעשו ניסיונות לקבוע הגבלות מסוימות כדי לצמצם את הסיכון לניצול לרעה של אמצעי זה, המתמייחסות לקיום קשר הגיוני בין הפרויקט לבין הפיתוח המשלים שנדרש מהיזם, ולהיקף סביר של ההשקעה הנוספת הנדרשת מהיזם ביחס להיקפו ולטיבו של הפרויקט.

"הלאמת" המרכיב הרווחי העיקרי בבסיס המס של הרשויות המקומיות צפויה לפגוע במידה משמעותית גם באוטונומיה של השלטון המקומי, שיהפוך תלוי יותר מאי פעם במענקי הממשלה, ובשיקולי הממשלה בהקצאת מענקים, שכן הארנונה שאינה למגורים תהפוך בפועל למענק ממשלתי. יש החוששים שהצעד הזה עלול להוביל גם לכך שמשרד האוצר יקצץ במקביל את המענק הכללי, כך שהסכום הכולל שיחלק משרד הפנים לרשויות המקומיות לא יהיה שונה בהרבה מזה שחולק לפני הלאמת הארנונה שאינה על מגורים. עוד חשש הוא שבמשך השנים ישחק משרד האוצר את ההכנסות מהארנונה שאינה על מגורים, בלחצו של המגזר העסקי, או שיפנה אותן לשימושים אחרים. כך עשה למס המקביל שנועד למימון מערכת הבריאות ולהכנסות המועברות, שהיו מקור הכנסה חשוב לרשויות המקומיות, עד שבוטלו על ידי משרד האוצר במחצית השנייה של שנות השמונים.

בניגוד למענק הכללי (מענק האיזון) שמשרד הפנים מעביר לרשויות המקומיות, ולהשתתפויות הייעודיות שמעבירים משרדי ממשלה למימון שירותים ספציפיים, הרי שבהקצאת ההכנסות המועברות לא ניתן למשרדי הממשלה שיקול דעת בקביעת גובה הסכום לחלוקה ובאופן חלוקת הכספים. הממשלה הייתה חייבת להעביר לידי הרשויות המקומיות אחוזים קבועים מהכנסותיה מהמסים שגבו בעבר הרשויות המקומיות, ובדרך כלל להעבירם לרשויות המקומיות בהן נגבו מסים אלה (בלנק, 2004). אולם עקב העלייה החדה בהכנסותיהן העצמיות של הרשויות המקומיות, באמצע שנות השמונים, בוטלו הסעיפים בחוקים השונים שעסקו בהכנסות המועברות. צעד זה לא נעשה לאחר חשיבה מסודרת ושקופה אלא באופן זוחל ובאמצעות חוקי ההסדרים שנלוו לתקציב המדינה. תחילה החליט משרד הפנים בשנת 1986 לסטות מכללי חלוקת ההכנסות המועברות ולהשתמש בהכנסות המועברות ככלי לצמצום פערים, דהיינו כהשלמה למענקי האיזון המקוצצים. הערים הגדולות והחזקות עתרו עקב כך לבג"ץ, אך עתירתן נדחתה. תיקוני חקיקה בשנים הבאות העניקו לשרי הממשלה שיקול דעת נרחב לחלוקת העברות ממשלתיות שעד אז חולקו על פי אמות מידה קבועות. בפועל מה שאירע הוא

שההכנסות המועברות בוטלו כליל ונבלעו במענקי האיזון, והדבר אף עוגן בחוק ההסדרים לשנת 2002 (בלנק, 2004). ניתן אמנם למצוא צידוקים למהלך זה של הממשלה, אך הדרך בה הוא נעשה פגיעה פגיעה ארוכת טווח באמון בשיקול הדעת של הממשלה כמתווך הוגן.

ברור אפוא שכל ניסיון להלאים את הארנונה שאינה למגורים, במלואה או בחלקה, משיקולים של צדק חלוקתי, יעלה מיד את החשד, המבוסס על ניסיון העבר, שהסכום המולאם יבלע במענק הכללי וישחק. תרחיש זה הוא כמעט ודאי אם יצורפו תקבולי הארנונה שאינה למגורים לתקציב המיועד לחלוקה במסגרת המענק הכללי. חלוקה מחדש של תקבולי הארנונה שאינה למגורים באמצעות נוסחה אחרת תפיג רק במעט חשש זה, ותגרום לקשיי תיאום בין שני מענקים ממשלתיים המחולקים על פי אמות מידה שונות – קשיים שעלולים לגרום לעיוותים שונים.

אם לא תולאם גביית הארנונה, במקביל להלאמת הסכומים שיגבו, יהיה צורך להתמודד עם שונות בין הרשויות המקומיות בייעילות גביית הארנונה. ואכן, הרשויות מקומיות המעלות לעתים את הרעיון ליישם חלופה זו בישראל אינן מצטיינות בגביית ארנונה. גביית תקבולי המס מהרשויות המקומיות על ידי הממשלה על פי גובה החיובים ולא על פי שיעור הגבייה בפועל, תחייב מנגנון מורכב לבחינת הכרה במסים שלא נגבו מסיבות שאינן בשליטת הרשויות המקומיות – מתקנים שונים, בהם ממשלתיים, המסרבים לשלם ופונים לבתי המשפט, עסקים שפשטו רגל או שחדלו לפעול במיקום מסוים וקשה לאתרם, וכדומה.

משמעותו של צעד כזה היא מהפכה במימון הרשויות המקומיות. הדבר אפשרי לביצוע אך ספק אם הוא תואם את עקרונות המדיניות הכלכלית. הוא יערים קשיים חדשים על פרויקטים של פיתוח כלכלי ויחזיר את הרשויות המקומיות תלויות יותר מאי פעם במענקים ממשלתיים.

## **חלוקה מחדש של חלק מן הארנונה**

חלופה זו מציעה להעביר אחוז מסוים מהארנונה שאינה למגורים (אולי 20 אחוז) לקופה נפרדת ולחלק מחדש את הסכום שיצטבר בקופה זו לרשויות המקומיות על פי נוסחה כלשהי או במסגרת המענק הכללי. צעד זה, שניתן לכנותו הנהגת מענק איזון שלילי או הנהגת "מס יסף" על הארנונה שאינה על מגורים, צפוי לצמצם פערים בין רשויות מקומיות, אם כי במידה מתונה יותר מאשר בחלופה הקודמת. כספים שיגבו מרשויות

מקומיות עתירות ארנונה שאינה למגורים ישמשו למימון רשויות מקומיות חלשות, שנפגעו מאוד מקיצוצים במענקי הממשלה לרשויות המקומיות.

בעיותיה של חלופה זו, בכל הנוגע לצמצום המוטיבציה של רשויות מקומיות לקדם פיתוח כלכלי, לפגיעה באוטונומיה המקומית ולשחיקה בהכנסות השלטון המקומי, דומות לאלו של החלופה הקודמת אך מצומצמות יותר, מכיוון שהלאמת הארנונה תהיה חלקית בלבד. אולם ההלאמה החלקית תחייב הפעלת מנגנונים מורכבים יותר מאשר יישום חלופה של הלאמה כוללת של הארנונה שאינה על מגורים.

חלופה זו מחייבת לקבוע לוח תעריפים אחיד לארנונה שאינה על מגורים בכל רחבי הארץ (לוח המתחשב כמובן במיקום, המתבטא בשונות במחירי הקרקע), כולל שיטת מדידה אחידה. זהו צעד שיש בו מן החיוב בכל מקרה, אם כי הוא מורכב ליישום. אפשר להתעלם מצורך זה ולקבוע שכל רשות מקומית תעביר אחוז מסוים מהחיוב השנתי, או מהחיוב השנתי בניכוי ארנונה שלא נגבתה מסיבות שהוכח כי הן אינן בשליטת הרשות המקומית, לקופה שנועדה לחלוקה מחדש. אולם, אי האחדת תעריפים ושיטות מדידה יצור בעתיד עיוותים בלתי סבירים בכל הנוגע לתרומת כל רשות מקומית לקופה המשותפת.

הרשויות המקומיות שיתרמו את עיקר הסכומים הן הערים המרכזיות של שלוש המטרופולינים: תל אביב, ובמידה פחותה חיפה וירושלים. לערים אלו הוצאות רבות הנובעות מתפקודן כערים מרכזיות במטרופולין ופגיעה בכלכלתן עלולה לפגוע בכלכלת המטרופולין כולה ולגרום בעיות שיוטלו בסופו של דבר לפתחה של הממשלה.

קשיים אלה מעוררים שאלה בדבר כדאיותו של מהלך זה, שיתבטא בחלוקה מחדש של כמה מאות מיליוני שקלים לכל היותר (העלוים להיבלע במענק האיזון), במחיר של הקמת מנגנון פיקוח מתאים על הרשויות המקומיות הגובות את המסים (שהרי במקרה זה לא ניתן להלאים את מנגנוני הגבייה), ושל עיוותים ובעיות הכרוכים בהפעלת מנגנון כזה. אין ספק שבחלופה זו תהיה העברה מסוימת של משאבים מכמה מועצות אזוריות עתירות ארנונה שאינה למגורים לרשויות מקומיות חלשות. אולם, "הכסף הגדול" אינו נמצא במועצות האזוריות. כפי שצוין בפרק 2, מתוך קרוב ל-7.5 מיליארד שקלים חיובי ארנונה שאינה למגורים בישראל בשנת 2002, קרוב ל-20% מהחיוב הוא בעיר תל אביב בלבד ו-15 ערים גדולות, שבכל אחת חיובי הארנונה שאינה על מגורים מסתכמים ביותר מ-100 מיליון שקלים (לוח 3), כוללות בדיוק שני שלישים מסך כל חיובי הארנונה שאינה על מגורים בישראל. שתי המועצות האזוריות המובילות בחיובי ארנונה שאינה על מגורים הן תמר ובאר טוביה (כ-60 מיליון בשנה כל אחת) ואחריהן באות עמק יזרעאל, מטה יהודה, חבל אילות ועמק חפר עם 27 עד 23 מיליוני שקלים בשנה.

## חלוקה מחדש של ארנונה על נכסים חדשים

חלופה זו מציעה להעביר מרכיב מסוים מהארנונה על נכסים חדשים שאינם למגורים (שנבנו לאחר ההחלטה על הנהגת הסדר חלוקת ההכנסות) לקופה משותפת, ברמה האזורית, ולחלקו מחדש בין הרשויות המקומיות על פי נוסחה המתייחסת למדדים של גודל אוכלוסייה, שטח, מדד סוציו-אקונומי וחוסן תקציבי של הרשות המקומית.

חלופה זו דומה לכאורה לחלופה הקודמת, אך הפעלתה לגבי נכסים חדשים בלבד ברמה האזורית יכולה להקנות לה אופי שונה: לצמצם את בעיות ההוגנות הכרוכות בחלוקת המסים המקומיים ואת הסיכון לפגיעה באוטונומיה המקומית.

התכנית הידועה ביותר מסוג זה מופעלת משנת 1975 במטרופולין מינאפוליס-סנט פול שבארצות-הברית: 40% מהגידול במס הרכוש המקומי על עסקים משנת 1971 (השנה בה גובשה התכנית) ואילך מופנה לקופה משותפת (pool) ומחולק מחדש על פי נוסחה המתייחסת לגודל האוכלוסייה ולבסיס המס של הרשויות המקומיות. בשנת 1975 – השנה הראשונה להפעלת התכנית – הצטברו בקופה המשותפת 19 מיליון דולר, ובשנת 1998 – כ-410 מיליון דולר, שהם כ-30% מבסיס המס העסקי במטרופולין מינאפוליס-סנט פול (Wiewel et al., 2002). תכנית זו צמצמה פערים באופן משמעותי, אך רק לאחר פרק זמן ארוך למדי מאז הופעלה. עיוות שבלט בה במשך הזמן הוא שפרברים המתאפיינים במגורי יוקרה זכו לתוספת משאבים בגין התכנית, דהיינו הסכום שקיבלו מהקופה המשותפת היה גבוה מזה שתרמו לקופה, בעוד שפרברים שיש בהם ריכוז גבוה של אוכלוסיות חלשות הפסידו מהפעלת התכנית אם היה בתחומם ריכוז משמעותי של שימושי קרקע עסקיים. בשנת 1994 נעשה ניסיון להוסיף לתכנית מגורי יוקרה (בתי מגורים ששוויים יותר מ-\$150,000), אך היוזמה לא אושרה בבית המחוקקים של המדינה. ניסיון אחר, בשנת 1995, להגדיל את הסכום העומד לחלוקה בקופה למיליארד דולר בשנה נפל לאחר שמושל המדינה הטיל וטו על חוק שאישר בית המחוקקים.

התמקדות בנכסים שפותחו רק לאחר שגובשה התכנית מפחיתה מההתנגדות הפוליטית למימושה מכיוון שאין בה הפקעה של בסיס מס קיים והעברתו מרשות מקומית אחת לאחרת. ככלל, גריעת הכנסה ממקור קיים מעוררת התנגדות עזה יותר מאשר גריעת הכנסה ממקור הכנסה עתידי, כאשר אין ודאות מי בסופו של דבר יהיה הנהנה ומי יהיה התורם למנגנון חלוקת ההכנסות. יש גם ממד של הוגנות בהתייחסות לנכסים חדשים בלבד – לא ניתן לטעון שנלקח מרכיב מבסיס מס קיים של רשות מקומית שפותח בזכות יוזמתה ומשאביה של הרשות, כאשר זו לא הייתה מודעת לכך שתיאלץ לחלוק אותו עם אחרים.

מנגנון זה משפיע מייד על דפוסי פיתוח, ממתן את התחרות בין רשויות מקומיות על שימושי קרקע עסקיים ותורם לרציונליזציה מסוימת של התכנון הפיסי. חסרונו העיקרי הוא בכך שהשפעתו על "חלוקת העושר המוניציפלי" היא הדרגתית ומורגשת במידה משמעותית רק שנים רבות לאחר הפעלת התכנית. מדובר במאמץ ארגוני גדול, הכולל חקיקה ויישום מורכב, ואם המטרה העיקרית היא חלוקת הכנסות הרי שהסכום בו מדובר הוא זעום, בוודאי בעשור הראשון להפעלת התכנית.

הפעלת המנגנון ברמה האזורית ולא ברמה הלאומית עשויה, לפחות לכאורה, לסייע לתמיכה הציבורית בו, מכיוון שניתן לתפוס את הרמה האזורית ככוללת רשויות מקומיות שיש להן אינטרס משותף. גם אם השלטון המרכזי יכפה הסדר, יישומו ברמה האזורית יתאפשר באמצעות מנגנון אזורי שאינו נתפס כהלאמה בפועל של בסיס המס והמרתו במענק איזון, ויש בו פגיעה פחותה באוטונומיה המקומית.

### **חלוקה מחדש של ארנונה על מתקנים לאומיים**

חלופה זו מציעה להעביר את הארנונה הנגבית ממתקנים לאומיים (נכסים ממשלתיים, מתקני תשתית ומפעלים גדולים, כגון מפעלי מחצבים שמיקומם אינו נובע מיוזמה או מפעולה כלשהי של הרשות המקומית) לשר הפנים (או לקופה כלשהי), ולחלקה מחדש לרשויות המקומיות, על פי נוסחה.

מיקומם של מתקנים לאומיים יוצר פערים גדולים בין רשויות מקומיות, הנובעים על פי רוב ממקורות היסטורית: לרשות המקומית אין תפקיד משמעותי, אם בכלל, בפיתוחם של מתקנים אלה וגם השירותים המוניציפליים המסופקים להם מוגבלים ביחס לגודלם. גובה הארנונה שמשלמים מתקנים ממשלתיים מותנה בשאלה אם הרשות המקומית בה נמצא המתקן מוגדרת עיר עולים – רשימה מיושנת שגובשה ברובה בשנות החמישים. ירושלים ורשויות מקומיות המוגדרות ערי עולים (בהן מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) זכאיות לגבות מסים מלאים מנכסים המוחזקים בידי הממשלה או בידי אנשים ומוסדות המחזיקים בקרקע מטעם הממשלה (פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, סעיף 3ב) – משרדי ממשלה, מחנות צבא, בתי חולים ממשלתיים וכדומה. רשויות מקומיות אחרות לא היו זכאיות לגבות מסים ממתקנים ממשלתיים למעט אגרות שירותים, למשל אגרת פינוי אשפה. מצב זה השתנה בהדרגה מאמצע שנות התשעים. מתקנים ממשלתיים חויבו לשלם ארנונה חלקית גם ברשויות מקומיות שאינן מוגדרות ערי עולים, למשל בשנים 2004-2005: משרד הביטחון וצה"ל חויבו לשלם ארנונה בשיעור של 30%, בתי חולים ומרפאות – 45% ונכסים אחרים – 55%. גבייה זו היא

במקום גביית אגרות אשפה ואגרות אחרות (פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, סעיף 3א). יש אפוא פערים גדולים ביותר בבסיס המס של רשויות מקומיות, הנובעים ממיקום מתקנים לאומיים גדולים, וכאשר מדובר בנכסים ממשלתיים גם מהשאלה אם מוכרת הרשות המקומית כעיר עולים. יש הצדקה, לפיכך, בחלוקת תקבולי הארנונה שמקורם במתקנים אלה, או לפחות חלק מהם, בין הרשויות המקומיות ברמה האזורית או הלאומית.

גם יישום חלופה זו צפוי להיתקל במכשולים. ראשית, במקרים רבים ניתן לראות בארנונה שמשלמים מתקנים לאומיים פיצוי עקיף על מטרד ועל תפיסת שטח נרחב שהיה יכול לשמש לשימושים כדאיים יותר לרשות המקומית ולתושביה; למשל מחנות צבא שאינם מאפשרים לרשות מקומית להתפתח בכיוונים מסוימים, או תחנות כוח התופסות שטח יקר ערך על חוף הים ומהוות מטרד סביבתי ופגיעה בנוף. חלוקת ההכנסות ממקור זה, בפרט ברמה הארצית, תבטל את הפונקציה הזו שממלאת הארנונה. התקבולים מארנונה גם ממתנים את ההתנגדות של רשויות מקומיות למתקנים המהווים מטרד וחלוקת ההכנסות ממתקנים אלה צפויה לדרבן רשויות מקומיות לנסות לדחוק את רגליהם של מתקנים התופסים שטח רב ומהווים מטרד.

שנית, כפי שצוין למעלה, מתקנים ממשלתיים משלמים ארנונה מלאה רק ברשויות מקומיות המוגדרות ערי עולים. יהיה צורך להביא להאחדת המסים בערי עולים וברשויות שאינן נהנות ממעמד עיר עולים (צעד רצוי בכל מקרה), אם הכוונה לחלק נתח ממסים אלה, אחרת העיוות והפוטנציאל למניפולציות יהיו גדולים.

שלישית, מן הראוי לשלב במנגנון זה גם מתקנים הנמצאים בשטחים ללא שיפוט מוניציפלי, בהם נמל התעופה בן-גוריון, מחנות צבא מסוימים וכדומה, וכמו כן את המועצות המקומיות התעשייתיות, למרות ההתנגדות העזה הצפויה.

רביעית, חלוקת הארנונה הנגבית ממתקנים לאומיים ברמה הארצית, עלולה לגרום להעברת משאבים מהפריפריה למרכז: מרשויות מקומיות מסוימות בצפון ובדרום ומירושלים לרשויות מקומיות אחרות בארץ. עדיף אפוא להפעיל מנגנון כזה ברמה האזורית (נגב, גליל) ולא ברמה הארצית.

לסיכום, חלופה זו הוגנת יותר ומעוותת פחות מרוב החלופות שהוצגו קודם לכן, אם תופעל ברמה האזורית. יישום נכון של החלופה ידרוש טיפול בעיוותים, בהם האבחנה בין ערי עולים לרשויות מקומיות אחרות. החלופה צפויה לעורר התנגדות של גופים גדולים (ממשלתיים ואחרים) אם יהיה עליהם לשלם ארנונה גבוהה יותר – אפשרות סבירה במקצת המקרים, נוכח השוני הרב בתעריפי הגבייה ממתקנים אלה. מדובר בגופים רבי

עוצמה, למשל משרד הביטחון ורשויות ממשלתיות שונות. יתכן שגם במשרד האוצר יהיה מי שיראה בחלופה זו מעין הגדלה של מענק האיזון בדלת האחורית.

## **מיסוד והרחבת הסכמים על אזורי תעסוקה משותפים**

חלופה זו מציעה מיסוד והרחבה של הסכמים ברמה המקומית לניהול משותף של אזורי תעסוקה וחלוקת המסים ממתקנים ברמה המקומית. ההסכמים יתייחסו לאזורי תעסוקה חדשים, אך במקרים מסוימים אפשר יהיה לחלק את ההכנסות גם ממתקנים קיימים. על פי חלופה זו, הסכמים לשיתוף פעולה וחלוקת הכנסות (והוצאות) ייחתמו ביוזמה מקומית, לעתים בעידוד משרדי ממשלה רלוונטיים ובמקרים אחרים בכפייה מלמעלה. הסכמים מקומיים אלה יתייחסו לאזורי תעסוקה חדשים ספציפיים, אך במקרים מסוימים ניתן יהיה לחלק את ההכנסות גם ממתקנים קיימים. המסים המקומיים, מעבר לאלה הנחוצים לתחזוקה ולפיתוח של אזור התעסוקה עצמו, יחולקו בהתאם לנוסחה שתיקבע.

חלופה זו משמשת כלי לפיתוח אזורי ולפתרון סכסוכים בין רשויות מקומיות שכנות והיא יכולה לתרום לצמצום פערים בין רשויות מקומיות ברמה המקומית. החלופה דורשת קביעת כללים לחלוקת ההכנסות, אך מותירה פתח לגמישות בהתאם לנסיבות המיוחדות בכל אזור. בראש ובראשונה, החלופה עשויה לתרום לפיתוח רצינוני יותר של הקרקע: לצמצום הפגיעה בשטחים פתוחים ולצמצום הפיצול המופרז של יוזמות להקמת שימושי קרקע עסקיים המונעים משיקולי בסיס המס.

החלופה מתאימה ליישום באזורי תעסוקה חדשים, והשפעתה על צמצום פערים תהיה אפוא הדרגתית ומקומית. יש בה אפשרות לפתרון בעיות ברמה המקומית, אך לא ברמת מקרו, לדוגמה לכיסוי "החור" שנפער בתקציביהן של רשויות מקומיות רבות עקב קיצוץ המענק הכללי בשנים 2003 ו-2004. במקרים יוצאי דופן, כמו מתקנים לאומיים ואזורי תעסוקה שלרשות המקומית לא היה תפקיד משמעותי בייזומם ובפיתוחם, אפשר לשקול את יישום החלופה באזורי תעסוקה קיימים.

יישום אפקטיבי של חלופה זו מחייב מתן אפשרות לשר הפנים לכפות הסכמים מסוג זה, אך זאת בסייגים שימזערו את הסיכון לניצול פוליטי לרעה על ידי השר.

## הפחתה בגובה ההשתתפויות הממשלתיות הייעודיות לרשויות אמידות

חלופה זו אינה עוסקת בחלוקה זו או אחרת של הארנונה אלא גורסת הפחתה בגובה ההשתתפויות הייעודיות שמעבירים משרדי ממשלה לרשויות מקומיות אמידות לתקצוב שירותים ממלכתיים, כגון חינוך ורווחה. מהלך כזה אינו פוגע באוטונומיה המקומית הכרוכה בהלאמת בסיסי המס ויש בו בהחלט פוטנציאל לצמצום פערים בצורה הוגנת, לכאורה. משרדי ממשלה נוטים גם כיום להעניק עדיפות בהקצאת השתתפויות ייעודיות לרשויות מקומיות חלשות, באמצעות הגדרת אמות מידה בחוק או בהחלטות אד הוק. אלא שהרחבת השימוש בהשתתפויות הייעודיות ככלי לצמצום פערים בקרב רשויות מקומיות פותחת פתח למניפולציות רבות ויש קושי ביישומה באופן שקוף ועל פי אמות מידה ברורות. יש שוני רב בהשתתפויות הממשלתיות הייעודיות בין רשות מקומית אחת לאחרת, בעיקר בתקציב הבלתי רגיל, אך גם בתקציב הרגיל: האם התקבל matching funding ממשרד התחבורה בעבור פרויקטים שביצעה הרשות המקומית? האם מימון טיפות החלב הוא באחריות העירייה או משרד הבריאות? יש רשויות מקומיות בהן מערכת החינוך אינה כלולה בתקציב הרשות המקומית וכך גם לגבי כבאות (כאשר קיים איגוד ערים לכבאות). ברשויות מקומיות רבות פועלת מועצה דתית, אך באחרות יש מחלקה המספקת שירותי דת. שונות זו הופכת את מדידת הקשר בין ההשתתפויות הייעודיות לחוסן התקציבי של הרשות המקומית לסבוכה והיא מקשה על השימוש בהשתתפויות אלו ככלי לצמצום פערים.

מן הראוי גם לציין שברמה העקרונית קשה לראות בהשתתפויות הייעודיות למימון שירותים ממלכתיים שמספקות הרשויות המקומיות כלי לחלוקה מחדש של משאבים בקרב רשויות מקומיות, כל עוד לא הוסדרו הכללים למימון שירותים אלו באופן שקוף ומחייב, במסגרת חוזית.

## דיון בחלופות

הוועדה לבדיקת חלוקת ארנונה שאינה הכנסות ממגורים (גדיש, 2004) בחנה כמה מהחלופות שפורטו לעיל באופן ראשוני והגיעה למסקנה שאין זה ראוי, יעיל ונכון להמליץ על היטל ארצי כולל על ארנונה שלא למגורים, כדי לחלקה מחדש. כמסקנת ביניים הציעה הוועדה לבחון באופן יסודי יותר את מיסוד והרחבת ההסכמים לניהול משותף של אזורי תעסוקה חדשים (ובמקרים מסוימים – של מתקנים קיימים) וחלוקת המסים ממתקנים אלה ברמה המקומית או ברמה האזורית. הוצע גם לשקול שילוב

אלמנטים מהחלופה הקוראת לחלוקה מחדש של הארנונה ממתקנים לאומיים בחלופה המומלצת.

נוסף על הקשיים שפורטו לעיל, הכרוכים ביישום כל אחת מן החלופות, מתקבל הרושם שקיימים שני חסמים פוליטיים משמעותיים ליישום מנגנונים של "חלוקת העושר המוניציפלי" בארץ. הראשון הוא חוסר אמון בממשלה, בפרט במשרד האוצר המשנה כללים בחטף באמצעות חוק ההסדרים, ללא דיון מקצועי, ציבורי ופוליטי, אמיתי ושקוף. דפוס פעולה זה של משרד האוצר התפתח ככל הנראה עקב חוסר היציבות הפוליטית והקושי לנהל תהליך מסודר ואחראי של קבלת החלטות בממשלה ובכנסת, במסגרתו ניתן לקדם מהלכים נדרשים בתוך פרק זמן סביר וללא שיוכנסו בהם שינויים שירוקנו אותם מתוכנם בגלל אינטרסים צרים. אולם לדפוס התנהגות זה יש מחיר – אובדן האמון במשרד האוצר כמתווך הוגן. במצב זה יש בסיס לחשש שמנגנון חלוקה מחדש של הכנסות מארנונה שאינה למגורים יביא בסופו של דבר לכך שהכנסות אלה ייבלעו במענק הכללי וגורלן יהיה כשל ההכנסות המועברות ושל המס המקביל, שבוטלו או קוצצו כאשר משרד האוצר סבר שההכנסות של הרשויות המקומיות או של מערכת הבריאות גדלו יתר על המידה.

חסם פוליטי אחר נובע מכך שמנגנון ארצי של חלוקה מחדש של הכנסות מארנונה שאינה למגורים פירושו העברת משאבים מהרשויות המקומיות בעלות העוצמה הפוליטית הרבה ביותר לרשויות המקומיות המתאפיינות בחולשה הרבה ביותר. הדימוי הרווח בציבור ובקרב מקבלי ההחלטות הוא שחלוקה מחדש של ארנונה שאינה למגורים פירושה העברת משאבים ממועצות אזוריות שבעות ודלילות אוכלוסין לערי פיתוח חלשות ומקופחות. לדוגמא, במכתב מאת ארגון חיים וסביבה לוועדת גדיש, מיום 30.5.2004, מודגש בעיקר חוסר השוויון בין רשויות מקומיות עירוניות למועצות אזוריות והפגיעה הנגרמת לערים כתוצאה מפרבור תעסוקה למרחב הכפרי.

אלא שבפועל העברת המשאבים, אם תחולק הארנונה שאינה למגורים מחדש על פי נוסחה שקופה כלשהי, צפויה להיות במידה רבה מערים גדולות וחזקות פוליטית, בראשן תל אביב, לרשויות מקומיות ערביות חלשות, חלקן רשויות המנוהלות באופן כושל. עיריית תל אביב-יפו הדגישה בפנייתה לוועדת גדיש את צרכיה המיוחדים כמרכז התרבות של מדינת ישראל, כמרכז המטרופוליני הגדול במדינה, והזכירה את גירעונותיה המצטברים הגדולים. גריעת סכומים מהארנונה שאינה למגורים שעיריית תל אביב גובה עלולה אפוא להפר את האיזון ולמוטט את העירייה מבחינה תקציבית. נימוקים דומים מעלות עיריית חיפה ועיריית רמת גן. ההתנגדויות מדגישות גם את הניהול הכושל ואת שיעורי גביית המס הנמוכים ברשויות המקומיות המיועדות ליהנות מחלוקה מחדש של

תקבולי הארנונה. באחד ממכתבי ההתנגדות דובר על "עונש לטובים ולחרוצים ופרס לעצלנים ולאדישים" ועל רעיון קומוניסטי/בולשביקי. כפי שכתב ראש עיריית רמת גן לוועדת גדיש, ביום 18.5.2004:

מטרות הוועדה נוגדות את החינוך לניהול אחראי, ומעניקות למעשה לגיטימציה (א) לא לגבות ארנונה, לא לחייב, ולהעניק הנחות בשיעורים מופרזים; (ב) לא ליזום, לא להשקיע במשך שנים מאמצים וכספים על מנת לראות את צמיחת הפירות; (ג) להגדיל את קופת משרד הפנים – כך שהוא יהיה הטוב והמחלק (מה שלא הצליח להשיג ליד שולחן הממשלה ובמגע עם האוצר, ינסה לעשות על חשבון הרשויות שאינן מקבלות מענקים).

אין זה מצב ייחודי ליוזמה לחלוקה מחדש של תקבולי הארנונה שאינה על מגורים. צמצום האפליה כלפי הערבים והגידול המהיר באוכלוסייה הערבית גרמו לכך שהאוכלוסייה הערבית היא אחת הקבוצות המרכזיות הנהנות ממשאביה של מדינת הרווחה. צעדים לתמיכה בשכבות החלשות הביאו בפועל במידה רבה להזרמת משאבים לאוכלוסייה החרדית ולאוכלוסייה הערבית. למקבלי החלטות התחוויר שהקצאת משאבים נוספים למנגנוני מדינת רווחה ולתשלומי העברה ממשלתיים, הנעשית על פי אמות מידה של העדפת שכבות מצוקה, אין פירושה העברת עיקר המשאבים ל"זקנה במסדרון בית החולים בנהרייה, למובטל מאופקים ולאם העולה החד-הורית מקריית מלאכי", אלא הזרמת משאבים מסיבית לחרדים ולערבים. מקובל לטעון שהסולידריות החברתית המוגבלת בארצות-הברית מושפעת מהגיוון האתני המאפיין חברה זו, ומאי רצונו של המעמד הבינוני לסבסד במסיו קבוצות מיעוט חלשות, למשל השחורים. בהקבלה ניתן לטעון שגם בישראל יתכן שהמצב בו המיעוט הערבי דומיננטי יותר ויותר בקרב השכבות החלשות (לא בגלל היחלשותו, אלא בגלל צמיחתו הדמוגרפית ונגישותו הגוברת למשאבי מדינת הרווחה) מצמצמת את המוטיבציה של הרוב היהודי להילחם על מנת שלא ייפגעו מנגנוני מדינת רווחה (רזין, עומד להופיע).

בסופו של דבר, בעקבות המלצות ועדת גדיש או מסיבה אחרת, לא נכלל בחוק ההסדרים לשנת 2005 תיקון לחוק המאפשר חלוקת הכנסות מארנונה שאינה למגורים. אולם, כפי שפורט בפרק 3 (בסעיף הסדרה חוקית), בשנת 2005 נקט משרד האוצר יוזמה והגיש לממשלה הצעת חוק מרחיקת לכת בנושא, המאפשרת לשר הפנים, באישור שר האוצר, לכפות חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות סמוכות (אך לא בהכרח גובלות זו בזו) במגוון רחב של אזורי תעסוקה, כולל אזורי תעסוקה קיימים, ללא קשר לניהול משותף של אזורים אלה. אם תאושר ההצעה היא תאפשר לשר הפנים ולשר האוצר (בכפוף לשיקולים ולאילוצים פוליטיים) להנהיג חלוקה בקנה מידה רחב של הכנסות שמקורן בשימושי קרקע עסקיים ברמה המקומית, אך לא ברמה הארצית.

בהצעה זו גלום פוטנציאל משמעותי ביותר לצמצום פערים בחוסן התקציבי בין רשויות מקומיות והיא יכולה לשמש בסיס חוקי לתיקון עיוותים בולטים ברמה המקומית (או האזורית המצומצמת). גלומים בה גם סיכונים לא מעטים של ניצול לרעה, על ידי שרי הממשלה, להעברת משאבים מרשות מקומית אחת לאחרת משיקולים זרים, של פגיעה במוטיבציה של רשויות מקומיות לעסוק בקידום הפיתוח הכלכלי, בגלל אי ודאות גבוהה בסוגיית תרומת שימושי הקרקע הכלכליים לבסיס המס המקומי, ושל נטייה של משרד האוצר ללחוץ לפתרון בעיות תקציביות של רשויות מקומיות שונות באמצעות רשויות שכנות, במקום להקצות תקציב הולם למענקים לרשויות מקומיות חלשות.

שלושה מנגנונים בהצעת החוק אמורים לצמצם את האפשרות שהסמכויות המוקנות לשר הפנים ינוצלו לרעה: (1) דרישה להתייחס להוצאות הרשות המקומית באזור התעסוקה בעת קביעת אופן חלוקת ההכנסות. (2) קביעה שחלוקת ההכנסות תיעשה בין רשויות מקומיות סמוכות (אם כי לא בהכרח גובלות), דהיינו לא יהיה ניתן להעביר הכנסות מרשות מקומית כלשהי לרשות מקומית הממוקמת במרחק רב ממנה. (3) הכפפת החלטות שר הפנים לאישורו של שר האוצר. צעד זה אמנם ממתן את הסיכון שבניצול לרעה של הסמכויות על ידי שר הפנים, אך הוא מגדיל עוד יותר את ריכוז הסמכויות והכוח (המופרז?) שיש למשרד האוצר ולעומד בראשו. גם אם מביאים בחשבון פסילה של החלטות בלתי סבירות על ידי בג"ץ, נראה שיש צורך בהגדרת אמות מידה מגבילות הרבה יותר לנסיבות שבהן שר הפנים לכפות חלוקת הכנסות כפי שמוצע בהצעת חוק זו.

## 4 מסקנות והמלצות

### חלוקת הכנסות במסגרת אזורי תעסוקה משותפים: לקחים מהניסיון הישראלי

למרות תחזיות פסימיות, שהתבססו על ההערכה שאין סיכוי רב שיוזמות לשיתוף פעולה וולונטרי בין רשויות מקומיות בישראל יאריכו ימים, על הבסיס החוקי הרעוע להעברת תקבולי מסים מרשות מקומית אחת לאחרת, ועל היעדר תמיכה עקבית של השלטון המרכזי ביוזמות כאלה, ניתן לקבוע שרעיון אזורי התעסוקה המשותפים שרד את חבלי הלידה והוא מושרש במדיניות הציבורית בישראל יותר מעשור מאז יושם בפעם הראשונה. אזורי תעסוקה משותפים והסכמים לחלוקת הכנסות הנובעות מאזורים אלה הם חלופה מוכרת בשיח המוניציפלי בישראל, והיא מיושמת במקומות שונים. אזורי תעסוקה משותפים שרדו מחלוקות עזות בכמה מקומות. המודל קיבל גיבוי בתיקוני חקיקה, נכלל פעמים רבות בהמלצותיהן של ועדות חקירה לגבולותיהן של רשויות מקומיות ואומץ גם על ידי מערכת התכנון הפיסי, בפרט בתמ"א 35.

במהלך השנים נצבר ניסיון בניסוח הסכמים, בהפעלת מינהלות/חברות משותפות, ובטיפול במחלוקות ובבעיות שונות. הניסיון של הפעלת אזורי התעסוקה המשותפים הוא מגוון. התרחיש "השחור", לפיו מחלוקות בלתי פוסקות ואי כיבוד הסכמים יביאו להתמוטטות המודל תוך שנים ספורות, לא התממש. אין אמנם ביטחון שהמסגרות לניהול משותף ולחלוקת ההכנסות ישרדו לאורך שנים ללא גיבוי ותמיכה של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ומוקדם להעריך עד כמה מסגרות אלו יהיו שכיחות בכל רחבי הארץ, אך אין ספק שנקלט כלי חדש ב"ארגז הכלים" של השלטון המקומי בישראל – כלי שיכול להתאים למצבים שונים, גם אם הצלחתו איננה מובטחת בכל מקרה.

גם לאחר שעברו שנים לא מעטות מאז החלה לפעול החברה המשותפת הראשונה לניהול אזור תעשייה משותף, אין עדויות לניסיון להשתמש במנגנון זה על מנת להפריד אזורי תעשייה רווחיים מהמשק הכספי של הרשות המקומית, בדומה לתאגידי מים וביוב. מודל הניהול המשותף אפילו הוצע כמסגרת שתאפשר להכפיף מפעלי תעשייה בשטחים ללא שיפוט מוניציפלי – כמו מתחם בתי הזיקוק במפרץ חיפה – לרשויות מקומיות סביבן, כתחליף להקמת מועצה מקומית תעשייתית עצמאית. "הפרטת" אזורי תעשייה באזורי עדיפות לאומית דווקא מקנה סמכויות חדשות לגוף הכפוף לרשויות המקומיות, ואפילו אם יופרט גוף זה, אין מדובר בהפקעת ההכנסות העודפות מארנונה מידי הרשות המקומית. הצעת החוק שגיבש משרד האוצר בשנת 2005 איננה עוסקת בניהול משותף אלא רק בחלוקת הכנסות והיא מציעה לכפות העברת הכנסות מרשות מקומית אחת לאחרת. הצעה זו איננה מפקיעה באופן ישיר כספים מהשלטון המקומי, אך תיתכן פגיעה עקיפה בהכנסות השלטון המקומי אם יקוצץ המענק הכללי בעקבות העברת הכנסות מרשויות מקומיות חזקות לרשויות חלשות יותר.

## **גורמים המשפיעים על נכונותן של רשויות מקומיות לשתף פעולה**

אין ספק שאופיין של הנפשות הפועלות, דהיינו של ראשי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, הוא גורם מרכזי המשפיע על יכולתן של הרשויות המקומיות לשתף פעולה ולהגיע להסכמה ולפשרה במקרה של חילוקי דעות. אכן, כמעט בכל מקרה של שיתוף פעולה מוצלח או של מחלוקת מרה זוכה ההיבט האישי להבלטה. אולם הניסיון שנצבר בארץ מעיד שאמצעי מדיניות יכולים להשפיע על ההסתברות שהסכמים אכן ייחתמו ויקוימו לאורך זמן באופן תקין.

ראשית, מסד חוקי מוצק לחלוקת הכנסות מנכסים אשר אינם משמשים למגורים הוא צעד המשפיע באופן ישיר על ההסתברות שהסכמים אכן ייחתמו ועל סיכויי מימושם והישרדותם. הסדרה חוקית, רחבה מזו שהתקבלה בשנת 2000, נחוצה על מנת לאפשר לשר הפנים לכפות חלוקת הכנסות בנסיבות מיוחדות, שיוגדרו באופן שיתיר מנגנוני הגנה מספקים במקרה של כפיית הסדר כזה ממניעים פוליטיים צרים או כאשר ההסדר מנוגד לכללים בסיסיים של הוגנות. הסדרה חוקית תצמצם גם את היכולת להתכחש להסכמים חתומים ולהימנע מלהעביר את הסכומים הנדרשים בהתאם להסכמים.

עם זאת, מצב בו הסכמים מופרים ובגלל לחץ פוליטי או אי-אימון ביכולת בתי המשפט לאכוף ביצוע הסכמים תוך זמן סביר צדדים נאלצים לחתום על הסכמים חדשים נוחים

פחות מבחינתם הוא בעייתי ביותר, אפילו אם ניתן למצוא צידוקים כבדי משקל לעדיפותו של ההסכם החדש על פני הישן. יש להגדיר סנקציות מיידיות ואפקטיביות כלפי רשויות מקומיות המפרות הסכמים, נוסף על האפשרות לפנות לסעד משפטי, משום שצעד זה אינו אפקטיבי תמיד – פסק דין סופי מתקבל לעתים שנים לאחר הגשת התביעה, וגם אז, לפעמים לא קל לגבות את הסכום שפסק בית המשפט. עדיף מלכתחילה להותיר בהסכמים פתח להערכה מחדש של נוסחאות חלוקה לאחר פרק זמן שייקבע כדי לא לתת יד לפתיחת הסכמים באמצעות אי כיבודם, דבר העלול לגרום לשחיקת האמון באופציית שיתוף הפעולה וחלוקת ההכנסות, ולהותירה כמנגנון שכופה לעתים השלטון המרכזי.

שנית, הקפדה על ניסוח הסכמים המבודדים ככל האפשר את ניהול אזור התעסוקה המשותף מפוליטיזציה במיניים, בהקצאת משאבים, במכרזים וכדומה, תצמצם את הסיכון לקשיי תפקוד כאשר מתחלפים ראשי רשויות ובתקופות בהן מתערערים היחסים בין השותפים.

שלישית, תמריצים ממשלתיים, כמו התניית מימון ממשלתי לפיתוח תשתיות אזור התעשייה בחתימה על הסכמי שיתוף פעולה, וסיוע במימון הפעלת המינהלת המשותפת, ממריצים ולעתים כופים בפועל על רשויות מקומיות לשתף פעולה באזורי עדיפות לאומית, שם ישנה לגיטימציה למתן התמריצים. יש כמובן סיכון שכאשר יפסק הסיוע יתפורר שיתוף הפעולה, בהיעדר מוטיבציה אמיתית להמשיך ולקיים אותו.

רביעית, הטמעה במערכת התכנון הפיסי, דהיינו, התניית אישור תכנית בשיתוף פעולה ובחלוקת הכנסות במקרים מתאימים, היא עוד כלי מדיניות. באזורי שוליים לאומיים תלויות הרשויות המקומיות במידה רבה בסיוע ממשלתי, שבכוחו לעודד הקמה של אזורי תעשייה משותפים. במרכז הארץ, כלי זה איננו אפקטיבי, ואכן יש קושי רב להגיע להסכמים על ניהול משותף של אזורי תעשייה ולקיימם לאורך זמן. הציפייה היא שתמריצי השוק (מחסור בקרקע), בשילוב עם מדיניות תכנון שאינה נוטה לאשר אזורי תעסוקה חדשים במרחב הכפרי וברשויות מקומיות פרבריות קטנות, והתניית אישור תכניות לפיתוח אזורי תעסוקה בשיתוף פעולה של כמה רשויות מקומיות יהיו כלים מתאימים לעידוד שיתופי פעולה במרכז הארץ. מוקדם להעריך עד כמה הטמעת מודל שיתוף הפעולה וחלוקת ההכנסות בתכנון הפיסי הסטטוטורי תהיה אפקטיבית בקידום הסכמים ומסגרות אלה.

בכל הנוגע לכפייה ישירה או עקיפה על ידי השלטון המרכזי, סביר להניח שאפשר לכפות חלוקת הכנסות, אך קשה יותר לכפות, לאורך זמן, שיתוף פעולה על רשויות מקומיות שאינן מעוניינות לשתף פעולה ביניהן. עם זאת, הניסיון המוגבל שנצבר עד כה ביישום

המלצות לכפיית חלוקת הכנסות – במישור רותם, במצפה ספיר ובמתחם בתי הזיקוק שבמפרץ חיפה – אינו מעודד. בכירי משרד הפנים משמשים כ"גננת" של צדדים שאינם חדלים להתלונן אחד על האחר ולמצוא עילות למריבות ולאי קיום הסכמים, גם כאשר מיצו את הכלים המשפטיים – לעתור לבג"ץ על מנת לבטל החלטות שלטוניות או לעכב את ביצוען. בעניין עתירות לבג"ץ, מכיוון שמדובר במקרים רבים במיליוני שקלים לשנה ויותר, משתלם לצדדים העלולים להפסיד מחלוקת ההכנסות לדחות את קבלת ההחלטה ככל שניתן, גם באמצעות התדיינויות ממושכות בבג"ץ. זאת משום שעלות הגשת עתירה לבג"ץ, כולל התשלום לעורכי דין, גבוהה ככל שתהיה, בטלה בשישים לעומת החיסכון בכל שנה נוספת של סחבת. הניסיונות לכפות הסדרים לחלוקת הכנסות בישראל נמצאים עדין בחיתוליהם וקשה אפוא להגיע למסקנות מוצקות בנושא זה.

שיתוף פעולה באזור תעשייה מצליח, המניב הכנסות נאות, עשוי לכאורה לעודד שיתוף פעולה ולצמצם את המוטיבציה של רשויות מקומיות שותפות לפרק את השותפות. אולם לא תמיד זה המצב, ולעתים מתקבל הרושם שדווקא כאשר "יש כסף בקופה" יכול הדבר להניע את אחד השותפים לדרוש לפרק את השותפות או לשנות את ההסכם, על מנת לנסות לקבל נתח גדול יותר מהעוגה.

מסד חוקי מוצק לכפיית חלוקת הכנסות אינו מבטיח התגברות על חסמים פוליטיים כבדי משקל ליישום צעד זה. גם אם יאזור השר עוז לכפות חלוקת הכנסות למרות לחצים פוליטיים כבדים (ואולי דווקא משיקולים פוליטיים משלו), הרי שעתירה לבג"ץ עלולה לעכב את ביצוע ההמלצה לזמן ממושך. כמו כן, פניה שכיחה של בג"ץ לשר הפנים לשקול בדעתו מחדש את הנושא או לערוך שימוע נוסף, לעתים מכיוון שמדובר בשר חדש שהחליף את השר שקיבל את ההחלטה, משמעותה חשיפה נוספת של השר ללחצים שבמקרים רבים היה מעדיף להימנע מהם.

שילוב רשויות מקומיות ערביות באזורי תעסוקה משותפים מציב חסמים גבוהים במיוחד, שמקצתם רלוונטיים גם לניהול משותף של רשויות מקומיות ערביות בלבד. אפשר להעריך שמאמצי תיווך וגישור ימשכו זמן רב, ובמהלכם צפויים להתחלף שרי פנים ואולי גם ראשי רשויות מקומיות. הצעות להתגבר על חסמים אלה מתמקדות במתן עידוד ציבורי ברמה גבוהה מזו הניתנת לאזורי תעסוקה משותפים שאינם כוללים רשויות מקומיות ערביות, או בהתניית הסיוע הציבורי בשיתופן של רשויות מקומיות ערביות במקומות שיש הגיון בשילובן. מוקדם להעריך אם הניסיונות להתקדם בכיוון זה יצליחו להתמודד עם החסמים הפוליטיים הגבוהים בשני הצדדים משום שהניסיון שנצבר בשילובן של רשויות מקומיות ערביות באזורי תעסוקה משותפים עד כה הוא מועט ואינו מאפשר להפיק לקחים משמעותיים.

## השפעת אזורי התעסוקה המשותפים על צמצום פערים

צמצום פערים עלה כיעד של מנגנונים לחלוקת הכנסות רק בראשית שנות האלפיים. עד כה לא יושמו הסדרים שמטרתם העיקרית היא "צדק חלוקתי". בישראל (כמו במדינות אחרות בהן השלטון המקומי נשען על מסי רכוש כמקור הכנסה עיקרי) קיימים פערים עצומים בקרב רשויות מקומיות בהכנסות שמקורן בשימושי קרקע עסקיים. פערים בין מועצות אזוריות דלילות אוכלוסין ועתירות ארנונה על נכסים שאינם משמשים למגורים, לבין ערי פיתוח נצרכות זוכים לעיקר תשומת הלב. ואולם ברמת מקרו, "הכסף הגדול" נמצא דווקא בערים הגדולות במרכז הארץ, שפגיעה בהן היא מורכבת, בגלל עוצמתן הפוליטית ומכיוון שהחלשתן עלולה לעודד פרבור, דהיינו לגרום להשלכות תכנוניות וסביבתיות בעייתיות. מנגד, הרשויות המקומיות החלשות ביותר אינן דווקא ערי הפיתוח אלא רשויות מקומיות ערביות.

אזורי תעסוקה משותפים יכולים להיות אטרקטיביים, מבחינת המשק הכספי של הרשויות המקומיות השותפות, בפרט במרכז הארץ, שם יתכן מאוד שישמשו יותר למסחר, למשרדים וללוגיסטיקה ולא דווקא לתעשייה, או כאשר האזור כולל מפעל מוביל חזק, כמו אינטל בקריית גת. באזורי תעסוקה משותפים שהוקמו באזורי עדיפות לאומית מרוחקים אין מדובר "בכסף גדול" שיכול לשנות מן היסוד את מצבה הכספי של רשות מקומית כלשהי. אפילו ההכנסות המחולקות מפארק התעשייה החדש בקריית גת אינן מגיעות להכנסות שעשויים להניב שני מגדלי משרדים גבוהים ברמת גן או בתל אביב.

## חלופות מועדפות לחלוקת הכנסות שמקורן בנכסים שאינם משמשים למגורים

חלופות מרחיקות לכת של רפורמה כוללת במקורות המימון של הרשויות המקומיות, ובהן המרת הארנונה במס הכנסה או בנתח ממס ערך מוסף או הלאמת הארנונה שאינה למגורים, אינן מעשיות בטווח הנראה לעין. חלופות מתונות יותר של הלאמת נתח מהארנונה שאינה למגורים וחלוקתה מחדש אינן רצויות בשל קשיים ועיוותים הכרוכים בביצוען ופגיעה צפויה באוטונומיה המקומית ובפיתוח המקומי.

הדיון בחלופות שהוצגו במחקר זה העלה שהכיוון הרצוי הוא לפתח מנגנוני חלוקת הכנסות ברמה המקומית וברמה האזורית, שפגיעתם באוטונומיה המקומית ובפיתוח

המקומי מוגבלת יחסית, ולא ברמה הארצית. מנגנוני חלוקת הכנסות שמקורן בנכסים שאינם משמשים למגורים ברמה הארצית עלולים לפגוע ביוזמה המקומית (על ההשלכות השליליות האפשריות בתחום הפיתוח הכלכלי) ובאוטונומיה המקומית. נימוק מרכזי עוד יותר מדגיש שההכנסות הללו אינן מערכת סגורה. הממשלה בארץ איננה נתפסת כמתווך הוגן ויש חוסר אמון בתוצאותיו של מהלך כזה במציאות בה יכולים להשתנות בכל שנה הכללים למימון הרשויות המקומיות, באמצעות חקיקה חפזה הנלווית לאישור תקציב המדינה. חוסר האמון נובע מן האפשרות שהלאמה חלקית של הארנונה שאינה למגורים תביא בסופו של דבר לשחיקת ההכנסות של השלטון המקומי, משום שיתגברו לחצי משרד האוצר לשחיקת תעריפי הארנונה שאינה למגורים או משום שהקופה החדשה תבלע תוך זמן קצר על ידי מענקי האיזון שיקוצצו, כפי שאירע בשנות השמונים והתשעים להכנסות המועברות ולמס המקביל.

התנהגות זו של משרד האוצר היא אולי כורח המציאות בישראל, עקב אופיה של המערכת הפוליטית ואי היציבות הפוליטית והכלכלית המאפיינת את המדינה. נשאלת השאלה אם שינוי בדפוסי ההתנהלות, כדי לזכות בהכרה רחבה יותר כמתווך הוגן, יכול להביא בסופו של דבר לשיפור בדפוסי קבלת ההחלטות במינהל הציבורי בארץ ובטיבן של החלטות אלו, או שמדובר במשאלת לב חסרת סיכוי בתרבות הפוליטית הישראלית.

הסכמים לניהול משותף ברמה המקומית הן החלופה הישימה ביותר, שנצבר בה ניסיון, וזוהי גם החלופה היחידה בה מדובר על ניהול משותף ולא רק על חלוקת הכנסות. אולם השפעתה של חלופה זו בכיוון צמצום פערים מוגבלת ביותר. חלופות משמעותיות יותר מבחינה זו, אך גם סבוכות יותר למימוש, כוללות נכסים עסקיים חדשים ו/או מתקנים לאומיים ברמה המקומית וברמה האזורית. יישום רחב של האפשרות האחרונה עשוי לחייב לתקן את העיוותים הנובעים ממעמד עיר העולים, המקנה לרשויות מקומיות מסוימות בלבד זכות לגבות ארנונה מלאה מנכסים ממשלתיים.

הצעת החוק שהגיש משרד האוצר בשנת 2005 מעניקה לשר הפנים סמכות מרחיקת לכת לכפות חלוקת הכנסות על רשויות מקומיות. אמנם בהצעת החוק קיימים בלמים לניצול לרעה של סמכות זו, בהם דרישה להתחשב בהוצאות הרשות המקומית, הגבלה לרשויות מקומיות סמוכות (אם כי לא בהכרח גובלות), והכפפת ההחלטות לאישורו של שר האוצר. אולם בלמים אלה מותירים כר נרחב להחלטות המשנות מן היסוד את המשק הכספי של רשויות מקומיות, מגדילים את תלותן של רשויות מקומיות חזקות ואמידות בשר הפנים ובשר האוצר ומקטינים את התמריץ לקדם פיתוח שימושי קרקע כלכליים. ההכפפה לאישור שר האוצר מעלה גם תהיות בנוגע להשלכות אפשריות של ריכוז גדל והולך של עוצמה בידי משרד זה.

## עקרונות אפשריים לחלוקת הכנסות בכפייה

הערכת החלופות שפורטו במחקר זה מצביעה על עקרונות אפשריים להגבלת חלוקת ההכנסות בכפייה באופן שיצמצם את ההשלכות השליליות של כלי שנועד להשיג יעדים של צמצום פערים ורציונליזציה של פיתוח. עקרונות אלה הם כדלהלן:

- מתן אפשרות לכפות חלוקת הכנסות שמקורן בנכסים חדשים שאינם למגורים, דהיינו אלה שהוקמו אחרי קבלת החוק.
  - מתן אפשרות לכפות חלוקת הכנסות שמקורן במתקנים שניתן להגדירם לאומיים (כולל מתקנים קיימים), מתוך הנחה שלרשות המקומית לא היה תפקיד משמעותי בייזום מתקנים לאומיים אלה ובקידומם.
  - מתן אפשרות לכפות חלוקת הכנסות שמקורן בנכסים אחרים, רק בנסיבות מיוחדות שבהן שיקולים של צרכים מיוחדים והוגנות מחייבים את התערבות המדינה.
  - הגבלת חלוקת ההכנסות לרשויות מקומיות סמוכות (אם כי לא בהכרח גובלות), דהיינו לרמה המקומית או האזורית המצומצמת (עיקרון זה כלול בהצעת החוק של משרד האוצר). צעד זה יעניק לגיטימציה רבה יותר למנגנוני החלוקה, יצמצם את הפוטנציאל להחלטות שרירותיות ממניעים זרים, וימנע עיוותים אפשריים כמו עידוד פרבור והזרמת כספים מאזורי שוליים לאומיים למרכז הארץ).
  - התחשבות בשיקולים כמו הוצאות הרשות המקומית במתחם הנדון, השקעותיה על פיתוח המתחם, המידה בה המתחם מהווה מטרד סביבתי לרשויות מקומיות מסוימות, והשימוש החלופי שהיה יכול להיעשות בשטח המתחם לולא שימש את המתקן הלאומי המסוים, בעת קבלת ההחלטה על חלוקת ההכנסות.
- עקרונות אלה אמנם פותחים פתח רחב למאבקים משפטיים על החלטות שר הפנים בנושא זה. אולם כאשר החוק מעניק סמכויות מרחיקות לכת לשר הפנים, אין מנוס מראיית בג"ץ כמעין ערכאה לערעור על החלטות שר הפנים.

המחקר הנוכחי לא עסק בשאלת נוסחאות החלוקה – סוגיה הדורשת מחקר הערכה ספציפי. ככלל, עדיפות נוסחאות פשוטות, בפרט בהסכמים מקומיים, ובמקרים רבים סבירה אפילו חלוקה שוויונית, למשל 50%-50% במקרה של שני שותפים, על פני נוסחאות סבוכות הפתוחות יותר למניפולציות. שלושת המדדים העיקריים שניתן לעשות בהם שימוש הם גודל האוכלוסייה, גודל שטח השיפוט ומדד סוציו-אקונומי. בעת מתן משקל לכל אחד מהמדדים נדרש שיקול דעת – התייחסות לנסיבות הספציפיות, למיקום הנכסים ולטיבם – וספק אם ניתן להשתמש באותה נוסחה בכל הסדר מקומי. שימוש במדדים של חוסן כלכלי של הרשות המקומית מאפשר מניפולציות, מכיוון שקיימות

בעיות באיכות הנתונים, באמינותם ובפירושים. ספק אם ניתן אפוא להשתמש במדדים אלה, אם כי בהסכמים מקומיים יש לעתים מקום להתחשב בפערים קיצוניים בין רשויות מקומיות סמוכות בהכנסות מארנונה שמקורם בנכסים שאינם משמשים למגורים.

## שיתוף פעולה וחלוקת הכנסות: סממנים של ביזור או של ריכוז?

הסכמים לניהול משותף ולחלוקת הכנסות הם דוגמא ליוזמה שצמחה מלמטה, בניגוד לתפיסה הרווחת בקרב פקידים ונבחרים בשלטון המרכזי לפיה עדיף לקדם פתרונות בהכונה ממשלתית, משום שהם ישימים יותר נוכח חוסר יכולתן של רשויות מקומיות בישראל לשתף פעולה ביניהן לאורך זמן. בהדרגה זכתה היוזמה לגיבוי של השלטון המרכזי, תחילה במשרד הפנים ומאוחר יותר במשרד התעשייה והמסחר, שהחל לנצל את מעמדו כמממן פיתוח תשתיות לתעשייה באזורי עדיפות לאומית על מנת לדרבן ולעתים אפילו לכפות שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות סמוכות. בתחילת שנות האלפיים, החלו המסגרות שפותחו לשמש בסיס לניסיונות לכפיית הסדרים של חלוקת הכנסות על ידי הממשלה, בשם עקרונות תכנוניים ובעיקר בשם עקרונות של "צדק חלוקתי". תחילה נעשה הדבר ברמה המקומית ובהמשך באמצעות יוזמות לרפורמה מקיפה יותר.

אם בתחילת הדרך היה נראה ששיתוף פעולה וחלוקת הכנסות הם מרכיב בתהליך של ביזור סמכויות, כוח ויוזמה מהשלטון המרכזי לרשויות המקומיות, הרי שבהמשך הסתבר שלפחות במידה מסוימת התהפך הגלגל והשלטון המרכזי הוא שמנסה לפתח את הכלי למטרותיו. דהיינו, מה שהחל כסממן של ביזור ויוזמה מקומית עשוי לשרת בסופו של דבר דווקא צעדים בכיוון של ריכוזיות וכפייה. יש להעיר שאין במסקנה זו קביעה ערכית השוללת בהכרח את המהלך הריכוזי. מניעי היוזמה המקומית בשנות התשעים כללו בעיקר שאיפה להתמודד עם בעיות שיצרה התחרות המתחזקת על בסיס המס – קשיים באיתור קרקע מתאימה לפיתוח שימושי קרקע עסקיים ושאיפה לפתור סכסוכי גבולות מוניציפליים מתמשכים. השלטון המרכזי הוא שהעלה את יעד צמצום הפערים וה"צדק החלוקתי" על הפרק, במידה מסוימת עקב לחצים שמקורם בדוחות מבקר המדינה ובפסיקות בג"ץ. עם זאת, ההקשר העיקרי ליוזמה לכפיית חלוקת הכנסות בשם עקרונות של "צדק חלוקתי" לא היה השתרשות מחודשת של ערכים המאפיינים את מדינת הרווחה, אלא צורך למצוא פתרון לבעיות תקציביות שהחריפו ברשויות מקומיות חלשות כתוצאה ממהלך של צמצום ההוצאה הציבורית וקיצוץ מענקי הממשלה לרשויות המקומיות.

תהליך זה, בו מנגנון שבראשית דרכו סימל יוזמה מקומית הפך גם לכלי המשמש את השלטון המרכזי לקידום יעדיו, חופף לתמורה רחבה יותר שהתחוללה ביחסי שלטון מרכזי - שלטון מקומי בישראל משנות התשעים המאוחרות (Razin and Hazan, forthcoming). יחסים אלה התאפיינו בין שנות השבעים לשנות התשעים בתהליך של ביזור דה פקטו, ובהתנהגות יזמית יותר של רשויות מקומיות, לעומת היחלשות של השלטון המרכזי שסבל מקשיים תקציביים ובעיקר מפיצול פוליטי שהקשה עליו לדבוק במדיניות עקבית. אולם, תהליך התחזקותו של השלטון המקומי נבלם ככל הנראה עוד בשנות התשעים המאוחרות וההתמודדות עם המשבר הכלכלי של תחילת שנות האלפיים הייתה מעל לכוחותיו של השלטון המקומי, שנקלע למשבר שגרם לפערים חסרי תקדים בין רשויות מקומיות. המהלך שקידם משרד האוצר בשנים 2003-2004 לצמצום המגזר הציבורי וההוצאה הציבורית לא היה מהלך "אמריקאי" של ביזור והפרטה, אלא יותר מהלך תאצ'ריסטי של קיצוץ הוצאות והפרטה המלווה דווקא בריכוזיות פוליטית – בהוצאת סמכויות מידי השלטון המקומי ובהפרטה עוקפת שלטון מקומי. היוזמה הנמרצת שנקט משרד האוצר לקדם מנגנוני חלוקת הכנסות היא אפוא מרכיב בדפוס פעולה רחב יותר שאפיין את מדיניותו בשנים האחרונות.

## אזוריות חדשה או ריכוזיות ישנה?

שני מושגים רווחים בספרות הבינלאומית העוסקת בפוליטיקה עירונית ובשלטון מקומי הם ממשל מקומי (local governance) ואזוריות חדשה (new regionalism) (Savitch and Vogel, 1996; Brenner, 2004). השימוש במושגים אלה מדגיש את הרלוונטיות הפוחתת שיש לעיסוק במסגרות שלטוניות היררכיות, ברפורמות במפת השלטון המקומי ובחלוקת סמכויות בין דרגי שלטון שונים. במקומן מושם דגש על רשתות אופקיות מורכבות, שיש להן תפקיד מרכזי במערכות של ממשל מקומי. ליוזמה מקומית, לשותפויות בין השלטון המקומי למגזר הפרטי ולמגזר השלישי, לשיתופי פעולה בקרב רשויות מקומיות ולקואליציות ממשל של בעלי אינטרס שונים יש תפקיד מכריע, על פי תפיסה זו, בהתוויית כיווני הפיתוח המקומי והמטרופוליני בסביבה תחרותית. שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, על פי תפיסה זו, הוא מרכיב חשוב ברשתות האופקיות המורכבות, המייתרות את העיסוק ברפורמות טריטוריאליות של איחוד רשויות מקומיות או של הקמת עיריות מטרופוליניות (שניתן להגדירן "אזוריות ישנה") או בהגדרה מחדש של חלוקת סמכויות בין דרגי שלטון שונים. ניתן לראות אפוא באזורי תעסוקה משותפים

ובמנגנונים המוצעים לחלוקת הכנסות ניסיון ליצור מפה של ארגונים מקבילים לרשויות המקומיות כתחליף להתוויית מפה חדשה של רשויות מקומיות בישראל.

ואולם הניסיון במדינות שונות, בכלל זה ניסיון מרחבי התכנון המשותפים בישראל (דחוח-הלוי, 2005) מצביע על כך שמסגרות לשיתוף פעולה מוניציפלי, בפרט אלו שהקמתן נכפתה על ידי השלטון המרכזי, אינן תואמות בהכרח את האידאל של רשתות מקומיות אופקיות מורכבות, המודגש בספרות "האזורים החדשה". לא רק ששיתופי הפעולה נתקלים בקשיים מרובים, אלא שמסגרות לשיתוף פעולה יכולות אפילו לשמש במידה רבה מכשיר שליטה של השלטון המרכזי, המתערב באמצעותן במינויים מקומיים ובהחלטות מקומיות. גם בישראל יש מעבר ממסגרות שלטון היררכיות ברורות לרשתות ממשל מורכבות יותר הכוללות שותפויות בין מגזרים שונים (שלטון מרכזי, שלטון מקומי, המגזר השלישי, המגזר ההתנדבותי, המגזר הפרטי) ובתוך כל מגזר, אלא שכפי שמעידים גם ההסכמים לניהול משותף של אזורי תעסוקה ולחלוקת הכנסות, השלטון המרכזי אינו מסתלק מהזירה, אלא נשאר שחקן מרכזי השואף לנצל את המסגרות החדשות גם לקידום מטרותיו, כאשר התוצאה הסופית – ביזור וחיזוק השלטון המקומי או ריכוז כוח מחודש בידי משרדי ממשלה – תלויה לא רק במידה בה יצליח השלטון המרכזי לממש את כוונותיו לכפות חלוקת הכנסות שמקורן בנכסים שאינם משמשים למגורים, אלא גם באופן בו יעשה הדבר: כפייה מדודה הכפופה לסייגים ברורים, כאשר השלטון המרכזי נתפס ככלל כמתווך הוגן ומותיר מרחב ליוזמה מקומית, או זירה לעימותים בלתי פוסקים ולהחלטות שנויות במחלוקת שתכליתן, בעיקר, פתרון בעיות תקציביות המעיקות על השלטון המרכזי ולא דווקא חיזוקו של השלטון המקומי.

## מקורות

- אפלבוים, ל' וא' חזן (2005) **שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות קטנות, לקחים לישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- אפרתי, י', רזין, ע' וע' ברנדר (2004) **רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ארץ (2005) **תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, לפיתוח ולשימור**, תמ"א 35, הוראות התכנית.
- בלנק, י' (2004) **מקומו של ה"מקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל**, **משפטים** לד(2): 197-299.
- בן-אליא, נ' (2000) **"קופת התכנון" הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן אליא, נ' (2004) **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- גדיש, י' (2004) **הוועדה לבדיקת חלוקת ארנונה שאינה הכנסות ממגורים, מסקנות ביניים**. מכתב לשר הפנים מר אברהם פורז, 10.8.2004.
- גונן, ע' ור' חמאיסי (1992) **מרכזי פיתוח חבליים משותפים ליישובים יהודיים וערביים בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- גרנות, ד' (1994) **גלגולו של חוק: מהצעת חוק רשויות אתרים תעשייתיים התשמ"ו-1986 ועד לחוק לתיקון פקודת המועצות המקומיות התשמ"ח-1988, אופקים בגאוגרפיה** 39: 79-81.
- דחוח-הלוי, מ' (2005) **מרחבי תכנון משותפים: שיתוף פעולה מוניציפלי, תכנון מתואם, חסכון כלכלי או מכשיר שליטה? עבודה מחקרית מצומצמת**, ירושלים: המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית.
- הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (1981) **ד"ח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי**, ירושלים.

המרכז היהודי ערבי לפיתוח כלכלי (2003) **פורום חשיבה לענייני תכנון וניהול מוניציפלי, אזורי תעשייה משותפים ונקודתיים**, היחידה לתכנון מוניציפלי, פרסום מס' 8, הרצליה.

הכט, א' (2001) מימון הרשויות המקומיות, בתוך: אלעזר, ד' וקלכהיים, ח' (עורכים) **השלטון המקומי בישראל**, מהדורה שנייה, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

מבקר המדינה (2000א) ערי הפיתוח בדרום הארץ, הכנסות מארנונה בגין שימושי קרקע עסקיים במחוז הדרום, בתוך: **דוח שנתי 2000** לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998, ירושלים, עמ' 25-30.

מבקר המדינה (2000ב) תכנון שטחים לתעסוקה וניצולם, בתוך: **דוח שנתי 2000** לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998, ירושלים, עמ' 518-522.

משרד הפנים (2004) **איגודי ערים בישראל, עבודת מחקר, דוח מסכם**, בוצע ע"י סיטילינק עבור משרד הפנים, האגף למינהל מוניציפלי, המחלקה למחקר. ירושלים.

משרד התעשייה והמסחר, מינהל אזורי פיתוח (2000) **מינהלות פארקי תעשייה**, ירושלים.

סיגל, י' ונ' שחורי (ללא תאריך) פארק תעשייה מנוהל, מסגרת רעיונית וארגונית, רמת גן: אנוש פיתוח אורבני וקהילתי בע"מ.

רזין, ע' (2002) **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000, יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' (2003) **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לבिזור, בין מסורתיות למודרניות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' (2005) מגמות ההתפתחות של האוכלוסייה, הרווחה, הפיתוח והחוסן הכלכלי של קריית-גת והרשויות המקומיות שבסביבתה, בתוך: שחר, א', גרדוס, י', רזין, ע', קרקובר, ש' וד' פלזנשטיין. **פיתוח גלובאלי בעיר מקומית, השפעות מקומיות ואזוריות של פארק התעשייה החדש בקריית גת**, באר שבע: המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 119-137.

רזין, ע' (עומד להופיע) חסמים לקידום ולשוויון של הערבים בישראל על רקע משבר תחילת שנות האלפיים, בתוך: חסון, ש' וקרייני, מ' (עורכים) **חסמים על דרך הפיתוח והשוויון של הערבים בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' וא' חזן (1994א) השיוך המוניציפלי של אזורי תעשייה במרחב הכפרי ובשולי המרחב העירוני, **אופקים בגאוגרפיה** 39: 31-46.

רזין, ע' וא' חזן (1994ב) **פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

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

- רזין, ע' וא' חזן (2000) **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה"**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' וא' חזן (2001) **שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' וש' חסון, (1992) התוויית גבולות בין מועצות אזוריות לעיירות פיתוח – עקרונות ולקחים מן הקונפליקט סביב המפעלים האזוריים בנגב, **עיר ואזור** 22: 72-89.
- רזין, ע', חסון, ש' וא' חזן (1994) מאבקים על גבולות מוניציפליים: מועצות אזוריות והמרחב העירוני, **עיר ואזור** 23: 5-28.
- ריקדרו, ב' (2004) הארנונה על נכסים שלא למגורים, אי שוויון בבסיס המיסוי של השלטון המקומי בישראל, עבודה סמינריונית, מוגשת לפרופ' ערן רזין, ירושלים: המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית.
- שחורי, נ' ונ' אבו שרקיה (2004) **שילוב רשויות מקומיות ערביות באזורי תעשייה מרחביים**, ד"ח סופי, המועצה לביטחון לאומי.
- Atassi, L., Flournoy, T. and David Sartin, V. (2005) Another city's problem is your own, *The Plain Dealer* August 28, pp. B1-B2.
- Brenner, N. (2004) *New State Spaces, Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford: Oxford University Press.
- Furst, D. (2005) Metropolitan governance in Germany, in: Heinelt, H. and Kubler, D. (eds.) *Metropolitan Governance, Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, London: Routledge, pp. 151-168.
- Ratcliffe, J., Stubbs, M. and Shepherd, M. (2004) *Urban Planning and Real Estate Development*, Second Edition, London: Spon.
- Razin, E. and Hazan, A. (forthcoming) Local government amalgamation in Israel: towards the modernization of local government? in: Evans, M., Wollmann, H., Lazin, F. and Hoffmann-Martinot, V. (eds.) *Reform and Democracy in Local Government of Countries in Transformation*, Lexington Books.
- Savitch, H. V. and Vogel, R. K. (eds.) (1996). *Regional Politics, America in a Post-City Age*. Thousand Oaks: Sage.
- Wiewel, W., Persky, J. and Schaffer, K. (2002) Less sprawl, greater equity? the potential for revenue sharing in the Chicago region, in: Squires, G.D. (ed.) *Urban Sprawl, Causes, Consequences and Policy Responses*, Washington, DC: The Urban Institute Press, pp. 255-291.

### **ראיונות שנערכו בסתיו 2000:**

מר יחזקאל הרמלך, חברת י. הרמלך ושות'.  
מר שי חרמש, ראש המועצה האזורית שער הנגב.  
מר משה יונס (יוני), מנהל מינהלת תרדיון-בר לב.  
מר משה מרחביה, מנהל מינהל אזורי פיתוח, משרד התעשייה והמסחר.  
מר יואל סיגל, יועץ.  
גב' נילי שחורי, מנהלת מינהלת פארק התעשייה שער הנגב מזרח.

### **ראיונות שנערכו בשנת 2005:**

מר יגאל יוסף, מנהל המינהל לאזורי פיתוח, משרד התעשייה והמסחר  
מר איציק חנניה, סגן מנהל המינהל לאזורי פיתוח, משרד התעשייה והמסחר.  
בירורים טלפוניים שונים.