

מכון פלורסהיימר
למחקרי מדיניות

אוניברסיטת תל אביב;
בית הספר לממשל ולמדיניות

חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים

ועידת השלטון המקומי ה-II של בית הספר לממשל ולמדיניות
אוניברסיטת תל אביב, 30-31 במאי 2006

ארגון המושב: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים

מכנס ועורך: ערן רזין

Tel-Aviv University
School of Governance & Policy

The Floersheimer Institute
for Policy Studies

**Redistributing Municipal Revenues
Financial Measures and Territorial Modifications**

**The II Annual Local Government of
The School of Governance & Policy
Tel-Aviv University**

Jerusalem • Tel-Aviv, December 2006

תוכן העניינים

5	פתח דבר ריקי שפרינצק ויוסי שיין
7	חלק ראשון: ניירות עמדה
9	מבוא ערן רזין
13	חלוקה מחדש של הארנונה: צדק חלוקתי או פגיעה בערכים של ביזור ודמוקרטיה ערן רזין ואנה חזן
21	הפיתרון: עמידה של השלטון המקומי בהתחייבויותיו ופיתוח משותף של אזורי תעסוקה הדסה אלמוג
26	הבעייה אינה במועצות האזוריות רני טריינין
28	יזמת משרד הפנים להעביר חלק מהכנסות הארנונה של הרשויות המקומיות החזקות אל הרשויות החלשות איתן אטיה
33	גבולות מוניציפליים ותיקון עוולות חומריות והכרתיות: הצעה לרפורמה במבנה השלטון המקומי בישראל ארז צפדיה
40	דרוש שינוי מבני עמוק, המבוסס על עקרונות של צדק חלוקתי יששכר (איסי) רוזן-צבי
45	חלופות מרחביות-טריטוריאליות לחלוקת העושר המוניציפלי עמירם גונן
53	חלק שני: דיון

חברים יקרים,

ועידת השלטון המקומי השנייה של בית הספר לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל-אביב הפכה כבר בשנתה השנייה לבמה המרכזית במדינה לליבון הסוגיות המוניציפליות. הוועידה התקיימה זמן קצר לאחר בחירות 2006 בזמן שבו רבים ייחלו להגדרת סדר-יום אזרחי-חברתי חדש בישראל. נושא השלטון המקומי הוא כמובן נדבך חשוב בקביעת סדר יום זה. אולם, זמן קצר לאחר הוועידה, הוסתה תשומת הלב הציבורית לאיום הביטחוני מצפון, ומלחמת לבנון האחרונה העלתה לכותרות את חשיבות השלטון המקומי בעתות חרום ומלחמה. גם בימי המלחמה בלט נושא הפערים החברתיים וחלוקת העושר נוכח הצורך לפנות מרכזי אוכלוסין גדולים, למגנם ולהבטיח שירותים לאוכלוסיות חלשות. נושא התעסוקה בגליל ועמידותן של רשויות מקומיות בהספקת צרכים כלכליים תפסו מקום חשוב בסדר היום הציבורי בזמן המלחמה ואחריה.

הוועידה עוסקת ברפורמות בשלטון המקומי ואיננה אך ורק מפגש שנתי חד-פעמי, אלא פעילות מתמשכת לאורך כל השנה הכוללת ועידות ממוקדות נושא – כמו הכנס של מבקרי הפנים והיועצים המשפטיים בנושא "אתיקה וטוהר מידות בשלטון המקומי" שהתקיים ערב הוועידה. במסגרת ההכנות לקראת המפגש השנתי אנו מקיימים גם סמינרים, השתלמויות ומפגשים בשיתוף המפעמים, ופגישות עם ראשי רשויות וגורמים רבים אחרים הקשורים לשלטון המקומי.

מטרתנו היא כפולה. ראשית, לפעול בתוך האקדמיה למיצוב השלטון המקומי כנושא חשוב בתחום המנהל הציבורי וחקר הדמוקרטיה. לשם כך אנו פועלים בזירת המחקר וההוראה בשיתוף עם פקולטות שונות ומוסדות מחקר והשכלה גבוהה אחרים, בתקווה ליצור מאגר של חוקרים ואנשי שטח אשר יתרמו בחשיבה ובמעשה לקידום השלטון המקומי על כל נגזרותיו. מכון פלורסהיימר, השותף לבית הספר לממשל במחקר האקדמי, הוא מהמובילים במדינה בתחום השלטון המקומי ואנו מודים לחוקריו על תרומתם החשובה להצלחת הוועידה. מכון פלורסהיימר היה אחראי לארגון שני מושבים מרכזיים ותודה מיוחדת לפרופסור ערן רזין שערך את החוברת, לפרופסור עמירם גונן, ראש מכון פלורסהיימר, ולפרופסור שלמה חסון, על רכוזו והבאתו לפרסום של פאנל נוסף בוועידה. תודה גם לגב' שונמית קרין, המנהלת האדמיניסטרטיבית של המכון והעורכת האחראית של פרסומיו.

שנית, כבמה ציבורית, הוועידה מעלה נושאים המעסיקים את מקבלי ההחלטות בשלטון המקומי וזרועות המדינה. השנה הוועידה התקיימה בסימן אתגרים חדשים בשלטון המקומי לנוכח חוק העיריות החדש, השלכות יישום תמ"א 35 (במגזר העירוני והכפרי) והדגש הלאומי על פיתוח הנגב והגליל. דנו גם במשמעויות הרחבות של חוק העיריות, במשבר הכלכלי והתעסוקתי בשלטון המקומי, במציאת מדדים לבחינת תפקוד הרשויות המקומיות, תוכניות הבראה, אתגרי חינוך ורווחה והפחתת האלימות כמו גם בסוגיות של פיתוח כלכלי בר-קיימא ושותפות בין העם היהודי בתפוצות למדינת ישראל באמצעות השלטון המקומי.

אנו מודים לכל הגורמים שנתנו יד לקיום הוועידה השנה ומקווים לשיתוף פעולה פורה גם בשנים הבאות.

פרופ' יוסי שיין

ראש בית הספר לממשל ולמדיניות

ריקי שפרינצק

רכזת ועידת השלטון המקומי

חלק ראשון

ניירות עמדה

רשימת המשתתפים ושיוכם המוסדי:

- פרופ' **ערן רזין**, המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- גב' **אנה חזן**, מנהלת האגף לפיתוח מקומי, משרד הפנים, ירושלים.
- גב' **הדסה אלמוג**, יועצת כלכלית, החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ ומרכז המועצות האזוריות.
- מר **רני טריינין**, ראש המועצה האזורית יואב.
- עו"ד **איתן אטיה**, מנכ"ל פורום הערים העצמאיות (פורום ה-15).
- ד"ר **ארז צפדיה**, המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית, המכללה האקדמית ספיר.
- ד"ר **יששכר (איסי) רוזן-צבי**, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב.
- פרופ' **עמירם גונן**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות והאוניברסיטה העברית.

מבוא

ערן רזין

שאלת הפערים המתחדדים בין רשויות מקומיות בישראל נוכחת יותר ויותר בסדר היום המוניציפלי. תחילה עלה נושא זה על סדר היום בעקבות המהפך שהתחולל במימון הרשויות המקומיות באמצע שנות ה-80. מהפך זה, שנבע ממהלכי הממשלה לבלימת האינפלציה, התבטא בעלייה חדה במשקלן היחסי של ההכנסות העצמיות בכלל הכנסות הרשויות המקומיות. המהפך דרבן את התחרות בין רשויות מקומיות על פיתוח שימושי קרקע עסקיים וגרם לריבוי סכסוכי גבולות מוניציפליים בין רשויות מקומיות סמוכות על רקע התחרות על בסיסי מס אטרקטיביים: סכסוכים על קרקע לפיתוח שימושים עסקיים חדשים ועל השיוך המוניציפלי של שימושים קיימים.

התמורה מרחיקת הלכת במדיניות הקרקעית בתחילת שנות ה-90, ובפרט מתן האפשרות לחוכרי קרקעות של מינהל מקרקעי ישראל להיות שותפים ברווחים הנובעים מהסבתן של הקרקעות לשימושים לא חקלאיים – מגורים ותעסוקה – החריפה מחלוקות אלו, בפרט בין רשויות מקומיות עירוניות למועצות אזוריות. הוויכוח הציבורי סביב המדיניות הקרקעית והשלכותיה על "הצדק החלוקתי" ועל חלוקת העושר בין מגזרי אוכלוסייה שונים נמשך מאז שנות ה-90 המוקדמות, ובולטות בו עמדות שונות הנוגעות לדמותן העתידית ולעצם זכות קיומן של המועצות האזוריות. לבסוף, המשבר התקציבי החמור שנקלעו אליו רשויות מקומיות רבות בעקבות קיצוץ מענקי משרד הפנים בשנים 2003-2004 – משבר שעל-פי הטענות הגדיל באופן חסר תקדים את הפערים בחוסן התקציבי בין רשויות מקומיות – הגביר את העיסוק בחלוקת העושר המוניציפלי והחריף את הוויכוח בנושא זה.

השיח הציבורי על חלוקת העושר המוניציפלי נוגע בשלושה היבטים:

1. **המדיניות הקרקעית** – סוגיית מדיניות מינהל מקרקעי ישראל בנוגע למתן פיצוי לחוכרי קרקע חקלאית שייעודה שונה, להרחבות המושבים והקיבוצים ולפיתוח שימושי קרקע כלכליים במושבים ובקיבוצים. לאחרונה נסב ויכוח זה סביב המלצות ועדת הבר להסדרת זכויות החקלאים בחלקת המגורים.

2. **גבולות הרשויות המקומיות** – מתביעות לשינויים נקודתיים בשטחי שיפוט מוניציפליים ועד תביעות לגיבוש מפה חדשה לשלטון המקומי בישראל, שתבטא בחלוקה שוויונית יותר של בסיסי מס שמקורם בנכסים שאינם משמשים למגורים. הצעת חוק העיריות החדשה שגובשה במשרד הפנים, כוללת שינויים בהליכים לשינוי שטחי שיפוט מוניציפליים שעשויים להשפיע על עיצוב המפה המוניציפלית.

3. **הכנסות הרשויות המקומיות** – הצעות לחלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות, בפרט אלו שמקורן בארנונה שאינה למגורים ובהיטלי השבחה על שימושי קרקע שאינם למגורים. הצעות אלו כוללות שינויים נקודתיים, כגון פיתוח אזורי תעסוקה משותפים לכמה רשויות מקומיות, אך גם מנגנונים רחבים יותר לחלוקה מחדש של מרכיבים מהכנסותיהן של הרשויות המקומיות שמקורן בנכסים אלה, בין הרשויות המקומיות.

שלושת ההיבטים קשורים זה בזה, אך כל אחד מהם מקיף עולם ידע שונה בכל הנוגע למסגרת החוקית, למנגנונים שבאמצעותם אפשר לערוך שינויים, ובעיקר להשלכותיהם האפשריות של שינויים, שנועדו לצמצם פערים בין רשויות מקומיות, על תחומים מגוונים נוספים.

במסגרת המושב בנושא חלוקת העושר המוניציפלי לא ניתן להקיף את שלושת ההיבטים שפורטו לעיל. בחרנו אפוא להתמקד בסוגיית הכנסות הרשויות המקומיות: ייזום אזורי תעסוקה משותפים וחלוקת ההכנסות הנובעות מהם, הצעת חוק המאפשרת לשר הפנים לכפות מנגנוני חלוקת הכנסות וחלופות נוספות. לא ניתן כמובן לנתק את הדיון הציבורי מההיבטים הנוספים, ויש הרואים דווקא במפת השלטון המקומי את ההיבט המהותי יותר, היבט שיש לו גם ממדים סמליים ואמוציונליים חזקים יותר, המאפילים לעתים על העיסוק בסוגיות כספיות-טכניות של חלוקת הכנסות.

נייר העמדה בנושא חלוקה מחדש של הארנונה מבוסס על עיקרי הדברים בפרסום של רזין וחזן (2006). אחריו מובאים ניירות עמדה קצרים הכוללים תגובות לנייר העמדה הראשון. תגובות אנשי מקצוע ממסגרות המייצגות את השלטון המקומי בישראל נוטות לשלול יזמות לחלוקת העושר ולגלגל את האחריות לבעיה לפתחו של השלטון המרכזי. ניירות עמדה אחרים, שכתבו אנשי אקדמיה, מציעים לנקוט גישות רחבות יותר לחלוקת העושר, שעיקרן עיצוב מבנה חדש לשלטון המקומי. ניירות העמדה אינם משקפים את כל קשת הדעות על הרעיונות לחלוקת העושר המוניציפלי, אך הם שימשו בסיס לדיון בנושא בוועידת השלטון המקומי ה-II. סיכום הדיון מובא בחלקו האחרון של פרסום זה.

ככלל, קביעת עמדה בסוגיית "חלוקת העושר המוניציפלי" מושפעת מעמדות ערכיות. לפיכך, מקבץ ניירות העמדה והדיון שהסתמך עליהם אינם מובילים להמלצה מקצועית חד-משמעית בכיוון זה או אחר. קוטב אחד במגוון העמדות כלפי חלוקת העושר שולל לחלוטין מנגנונים לחלוקתן מחדש של הארנונה ושל הכנסות עצמיות אחרות. המחזיקים בעמדה זו מטילים את האחריות על הרשויות המקומיות החלשות על הממשלה ורואים את הפתרון במתן מענקים ממשלתיים מספקים לרשויות אלו ובשיפור רמת הניהול הירודה המאפיינת רשויות חלשות רבות. גישות ביניים מציעות שינויים שאפשר להגדירם כאינקרמנטליים, כמו מנגנונים לניהול משותף של אזורי תעסוקה, חלוקה מחדש, בהיקף מוגבל, של הכנסות מארנונה וממסים מקומיים אחרים בין רשויות מקומיות סמוכות וביצוע שינויים נקודתיים בגבולות המוניציפליים. שינויים אלה הם ראליים וזהירים ועשויים לפתור בעיות ברמה המקומית. אולם יש הטוענים שהשינויים האינקרמנטליים המוצעים הם בבחינת "מתן אספרין לחולה סרטן", דהיינו השפעתם מוגבלת והם אינם מעמידים פתרון כוללני לבעיותיהן של הרשויות המקומיות החלשות, מה עוד בפרק-זמן קצר. רפורמות מהפכניות יותר, המציעות לעצב מפה חדשה לשלטון המקומי או לערוך שינויים רדיקליים במימון הרשויות המקומיות, אכן מסוגלות לשנות מן היסוד את המצב הקיים, אך צפויות להן השלכות שקשה לחזותן, לעתים בכיוונים אחרים ואפילו מנוגדים למה שמייחלים לו מצדדי הרפורמות, כולל השלכות שאינן נוגעות דווקא לסוגיית צמצום הפערים בין הרשויות המקומיות.

בחודשים שעברו מאז ועידת השלטון המקומי ה-II, אירעו כמה התפתחויות הנוגעות לכלים לטיפול בחלוקת העושר המוניציפלי. הצעת חוק המאפשרת לשר הפנים לכפות, במגבלות מסוימות, העברת הכנסות מרשות מקומית אחת לשנייה, עברה במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2006, שאושר בכנסת בחודש יוני 2006. הצעת חוק ההסדרים לשנת 2007, כפי שאושרה בממשלה, מציעה לערוך שינויים בהליך לשינוי גבולות מוניציפליים, כולל קביעת אזורי חלוקת הכנסות. כמו כן כלולה בהצעת חוק זו יוזמה מחודשת לאיחוד רשויות מקומיות ומינוי ועדה לרפורמה בנושא הארנונה, ובכלל זה בחינת הגדרת עיר עולים הנוגעת למיסוי מקומי על נכסים ממשלתיים, גביית ארנונה בשטחים גליליים ושיטות חישוב אחידות לגביית הארנונה – נושאים שיכולות להיות להם השלכות כבדות משקל על חלוקת העושר המוניציפלי. מוקדם לקבוע האם ועד כמה ייושם התיקון לחוק המאפשר לכפות חלוקת הכנסות, והאם יתקבלו התיקונים המוצעים במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2007. אפשר למתוח ביקורת על הדרך שבה רפורמות משמעותיות במערכת השלטון המקומי מועברות באמצעות חוק ההסדרים, ללא בחינה מסודרת של הנושאים כבדי המשקל על-ידי חברי הכנסת – נושאים בעלי השלכות מהותיות ביותר מעבר להיבט התקציבי. ועם

זאת, חקיקה זו, מרגע שאושרה, מציעה כלים חוקיים חדשים לביצוע שינויים בחלוקת העושר המוניציפלי – שינויים שעשויים להיות משמעותיים יותר מכל מה שנעשה עד כה.

הבעיות שהתגלו בתפקוד העורף בעת מלחמת לבנון השנייה בחודשים יולי-אוגוסט 2006, העמידו על סדר היום הציבורי, יותר מאי-פעם, את סוגיות השונות הגדולה בתפקודן של רשויות מקומיות וחולשתן של רשויות מקומיות באזורי הפריפריה בכלל. האם ראוי להתמודד באופן נחרץ יותר עם סוגיית השונות בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, או שהבעיה נעוצה דווקא בהתנערות השלטון המרכזי ממחויבותיו, תוך שהוא מנסה לגלגל גם באופן פורמלי על הרשויות המקומיות, המגזר השלישי והמגזר הפרטי?

רשימת מקורות

רזין, ע' וא' חזן, (2006) חלוקת העושר המוניציפלי בישראל, צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

חלוקה מחדש של הארנונה:

צדק חלוקתי או פגיעה בערכים של ביזור דמוקרטיה

ערן רזין ואנה חזן

העיסוק בחלוקת הכנסות ממסים ומהיטלים מקומיים על שימושי קרקע שאינם למגורים בין רשויות מקומיות החל בראשית שנות ה-90. זאת על רקע העלייה החדה במשקל היחסי של ההכנסות העצמיות, בעיקר הארנונה שאינה למגורים, בתקציבי הרשויות המקומיות בישראל. העיסוק בחלוקת הכנסות עלה מדרגה נוספת בתחילת שנות ה-2000 עקב הקיצוצים במענקי הממשלה לרשויות המקומיות שגרמו למשבריים תקציביים חסרי תקדים ברשויות מקומיות חלשות, ועקב התפיסה שלפיה 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 בין רשויות מקומיות בישראל בהיקף ההכנסות מארנונה שאינה למגורים. פערים בין מועצות אזוריות מסוימות לערי פיתוח סמוכות עוררו תשומת לב ציבורית רבה, אך בפועל, עיקר הארנונה מנכסים שאינם למגורים נגבית בערים גדולות במרכז הארץ ולא דווקא במועצות אזוריות, והחלשות ביותר בתחום זה הן רשויות מקומיות ערביות ולא דווקא ערי פיתוח.

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 של השלטון המרכזי לכפות את חלוקת ההכנסות וברמה הגאוגרפית לחלוקת ההכנסות. המחקר פותח 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. בהמשך מוצגות חלופות נוספות לחלוקת הכנסות שמקורן בשימושי קרקע שאינם למגורים, ונדונה יכולתן בפועל של חלופות שונות לצמצם פערים לצד השפעתן על קידום הפיתוח הכלכלי, על דפוסי הפיתוח המרחבי ועל האוטונומיה המקומית.

המחקר מראה כיצד מנגנון שהתפתח מיזמה מקומית זכה בהדרגה לגיבוי ולתמיכה של גורמים בשלטון המרכזי, ובסופו של דבר נקט השלטון המרכזי צעדים לנצלו לקידום מטרותיו. גם מועלית השאלה באיזו מידה מנגנונים לחלוקת הכנסות משמשים כלי לחיזוק השלטון המקומי ולביזור סמכויות אליו, או שמא מנגנונים אלה מבטאים בסופו של דבר שליטה וריכוז כוח בידי השלטון המרכזי.

המלצות עיקריות

1) נזקה של הלאמה מלאה או חלקית של הארנונה למגורים וחלוקתה מחדש צפוי להיות רב מתועלתה. מומלץ ליישם חלופות לחלוקת הכנסות ברמה המקומית וברמה האזורית, עם סייגים ברורים לנסיבות שבהן יהיה אפשר לכפות חלוקת הכנסות.

2) יש לעודד ולחזק הסכמים מקומיים לניהול משותף של אזורי תעסוקה ולחלוקת הכנסות ממסים והיטלים הנובעים מאזורי התעסוקה, כולל שילוב רשויות מקומיות ערביות באזורים אלה. יכולתם של הסכמים מקומיים לחלק באופן משמעותי את "העושר" היא מוגבלת, אך יש להם תרומה חשובה ברמה המקומית, בפתרון סכסוכים, בתכנון מתואם וגם בצמצום פערים בין רשויות מקומיות סמוכות.

3) יש מקום לאפשר לשלטון המרכזי לכפות הסכמים לחלוקה מחדש של הכנסות בין רשויות מקומיות ברמה המקומית. ראוי לבצע שינוי מסוים במצב הקיים, אבל בכפוף לסייגים ברורים וקשוחים, המפורטים בהמשך.

4) מנגנונים רחבים יותר לחלוקה מחדש של מרכיב מהארנונה שאינה למגורים ברמה האזורית, אך לא הלאומית, יכולים לכלול מתקנים לאומיים ונכסים חדשים שאינם למגורים, דהיינו נכסים שנבנו לאחר קבלת ההחלטה על מנגנון החלוקה.

הניסיון שנרכש בחלוקת ההכנסות באזורי תעשייה משותפים

שיתוף פעולה מוניציפלי בפיתוח ובניהול של 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 ביזמת השלטון המרכזי.

מינהלה משותפת ראשונה – חברת צ.ח.ר. (צפת, חצור הגלילית, ראש פינה) – הוקמה בשנת 1992, בעיקר בזממה 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 הגיעו לכלל מימוש, אך למרות תחזיות פסימיות, אזורי תעסוקה משותפים והסכמים לחלוקת הכנסות שרדו את חבלי הלידה והפכו לכלי ב"ארגז הכלים" של השלטון המקומי בישראל, כלי שעשוי להתאים למצבים שונים, גם אם הצלחתו איננה מובטחת בכל מקרה.

בשנת 1997, החל משרד התעשייה והמסחר לפעול לקידום פארקים משותפים של תעשייה באזורי עדיפות לאומית בתגובה למדיניות משרד האוצר שהחל להתנות 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 בעיית, אך הוסדר, לפחות באופן חלקי, בתיקון שהועבר במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2000. בשנת 2005 הגיש משרד האוצר הצעת חוק מרחיקת לכת יותר, המאפשרת לשר הפנים, באישור שר האוצר, לכפות הסדרי חלוקת הכנסות ולא רק לאשר הסדרים שהצדדים המעורבים הסכימו להם. הצעה זו נכללה בחוק ההסדרים במשק המדינה, שאושר על-ידי הכנסת בחודש יוני 2006.

האפשרות לאכוף על רשויות מקומיות הסדרים לשיתוף, לרבות חלוקה בהכנסות, כתנאי לאישור אזורי תעסוקה בנסיבות מסוימות, אומצה על-ידי מערכת התכנון והיא כלולה 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 אם הצדדים לא יסכימו להסדר המוצע. ניסיונות אלה נתקלו בקשיים מרובים.

משנת 2003 הצטמצמה משמעותית תמיכתו של 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 ואף חלה נסיגה מסוימת. המדינה גם נסוגה ממימון התשתיות באזורי תעשייה הממוקמים באזורי עדיפות לאומית, בין השאר עקב גירעון גדול בגלל השקעות כושלות בפארקי תעשייה ביש"ע. על רקע זה נועדה היזמה להעביר את האחריות לשיווק קרקעות ולפיתוח תשתיות בפארקי תעשייה באזורי עדיפות לאומית ממשרד התמ"ת למינהלות שבבעלות הרשויות המקומיות. עוד רעיון היה להפריט שטחים לפיתוח תעשייה באזורי עדיפות לאומית, שאז חברות פרטיות יפתחו וינהלו את השטחים, כפי שנהוג במקומות רבים במרכז הארץ. התפתחויות אלו מעלות את השאלה האם שיתופי הפעולה, כולל מרכיב חלוקת ההכנסות בהם, יחזיקו מעמד ללא "גזר", דהיינו ללא תמיכות כספיות של משרד התמ"ת.

ניסיון יישום ההסכמים לחלוקת הכנסות ולניהול משותף של אזורי תעסוקה מראה כי אף שההסתברות שהסכמים ייחתמו וימומשו מושפעת מאוד מאופיים של ראשי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, היא גם תלויה בקיום מסד חוקי, מוצק ובר-אכיפה לחלוקת הכנסות. מצב שבו הסכמים מופרים, ושצדדים נאלצים לקבל הסכמים נוחים פחות מבחינתם, בגלל לחץ פוליטי או אי-אמון ביכולתם של בתי המשפט לאכוף עמידה בהסכמים תוך זמן סביר – מצב זה עלול לפגוע בנכונות לחתום על הסכמים נוספים מסוג זה בעתיד. יש להגדיר סנקציות אפקטיביות על רשויות מקומיות המפרות הסכמים, ועדיף מלכתחילה להותיר בהסכמים פתח להערכה מחדש של נוסחאות חלוקה לאחר פרק זמן שייקבע, ולא לתת יד ל"פתיחת" הסכמים באמצעות אי-כיבודם. החוק הנוכחי איננו כולל אפשרות מפורשת לכפות חלוקת הכנסות ללא הסכמת הצדדים – אפשרות שאולי אין מנוס ממנה בנסיבות מסוימות.

צעדים נוספים שעשויים 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, מתמריצים ממשלתיים (באזורי עדיפות לאומית) ומהטמעה במערכת התכנון הפיזי – דהיינו התניית אישור תכניות, במקרים המתאימים, בשיתוף פעולה ובחלוקת הכנסות.

היה סביר להניח שקל לכפות חלוקת הכנסות יותר מאשר שיתוף פעולה, אולם הניסיון שנצבר עד כה מצביע גם על קושי רב לכפות חלוקת הכנסות, משום שצדדים שאינם מעוניינים בהסכם עושים כל מאמץ לעכב ואף לסכל את מימושו באמצעות לחצים פוליטיים, עתירות לבג"ץ, תרגילי השהיה ומריבות בלתי פוסקות. מסד חוקי מוצק לכפיית חלוקת הכנסות צפוי להנמיך, אם גם 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 ממשלתית ליזמות מסוג זה ובהתניית סיוע ממשלתי בשיתופן של רשויות ערביות, במקומות שיש היגיון בשילובן.

מוקדם להעריך את תרומת אזורי התעסוקה המשותפים לרציונליזציה של הפיתוח, לצמצום הפגיעה בשטחים פתוחים ולצמצום פערים. עד כה לא יושמו הסדרים שמטרתם העיקרית היא "צדק חלוקתי" מכיוון שמימוש הסדרים כאלה כרוך בכפייה, הנתקלת, כפי שצוין לעיל, במכשולים רבים. גובה הסכומים שחולקו במסגרת ההסכמים שיושמו אינו יכול לשנות מהותית את מצבן של רשויות מקומיות הסובלות בגירעון 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 בדרך זו או אחרת, בתעריפי הארנונה שאינה למגורים 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 לפי נוסחה כלשהי, או צירוף התקבולים לסכומים המחולקים במסגרת המענק הכללי. חלופה זו עשויה לבטל את אי-השוויון הגלום בהכנסות ממקור זה, אך במחיר פגיעה משמעותית באוטונומיה של השלטון המקומי, כולל פגיעה אפשרית ביזמת השלטון המקומי בתחום הפיתוח הכלכלי ושחיקה בהכנסות השלטון המקומי.

העברת אחוז מסוים מהארנונה שאינה למגורים לקופה נפרדת וחלוקתה מחדש לפי נוסחה כלשהי או באמצעות המענק הכללי היא חלופה מתונה בהשפעותיה מחלופת ההלאמה הכוללת. אך חלופה זו היא מסובכת 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 חפוזה הנלווית לאישור תקציב המדינה. יש אפוא חשש שהלאמה חלקית של

הארנונה שאינה למגורים תביא בסופו של דבר לשחיקת ההכנסות של השלטון המקומי. זאת, משום שיתגברו הלחצים לשחיקת תעריפי הארנונה שאינה למגורים, או משום שהקופה החדשה תיבלע תוך זמן קצר על-ידי מענקי האיזון שיקוצצו, כפי שקרה בשנות ה-80 וה-90 להכנסות המועברות ולמס המקביל. החסם האחר נובע מכך שמנגנוני החלוקה צפויים להעביר משאבים מהרשויות המקומיות בעלות העוצמה הפוליטית הרבה ביותר לרשויות המקומיות המתאפיינות בחולשה הרבה ביותר, ולאו 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, וחלוקתו מחדש על-פי נוסחה, מצמצמת את בעיית ההוגנות, את ההתנגדות הפוליטית (הצפויה בכל מקרה) 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 מיזמת הרשות המקומית) היא חלופה הוגנת, אך יש להתחשב במידה שבה הארנונה מהווה מעין פיצוי על מטרד ועל תפיסת שטח נרחב שהיה יכול לשרת שימושים חלופיים. יש לטפל גם בעיוות הנובע מההגדרות 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, בהם משרדי ממשלה, אם יידרשו לשלם מסים גבוהים יותר.

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. עם זאת, היא מחייבת הפקת לקחים מהניסיון שנצבר עד כה בכל הנוגע לתפעולה התקין לאחר שנחתם הסכם בין הצדדים, ולאפשרות לעודד ואולי גם לכפות על הצדדים את שיתוף הפעולה. חלופה זו עשויה לפתור בעיות ברמה המקומית, אך אין בה פתרון ברמת "מקרו" 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 מסובכות יותר למימוש, הן 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.

התיקון לחוק שאושר במסגרת חוק ההסדרים בשנת 2006 מעניק לשר הפנים סמכות מרחיקת לכת לכפות חלוקת הכנסות על רשויות מקומיות. אכן, בחוק קיימים בלמים לניצול לרעה של סמכות זו, בהם הדרישה 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, מגדילות את תלותן של רשויות מקומיות חזקות ואמידות בשר הפנים ובשר האוצר ומקטינות 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.

להלן עקרונות אפשריים להגבלת חלוקת הכנסות בכפייה, באופן שיצמצם את ההשלכות השליליות של אמצעי זה שנועד להשיג יעדים של צמצום פערים ורציונליזציה של פיתוח:

(1) הגבלת חלוקת ההכנסות אך ורק לנכסים חדשים שאינם למגורים (דהיינו אלה שהוקמו אחרי קבלת החוק), למתקנים שניתן להגדרם כלאומיים ולנכסים אחרים בנסיבות מיוחדות בלבד.

(2) הגבלת חלוקת ההכנסות לרשויות מקומיות סמוכות, אך לא בהכרח גובלות.

(3) התחשבות בהוצאות הרשות המקומית במתחם הנדון, בהשקעותיה בפיתוח המתחם, במידה בה המתחם הוא מטרד סביבתי ושימוש חלופי שהיה אפשר לעשות במתחם 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. יש להעדיף נוסחאות חלוקה פשוטות ושקופות, אם כי ספק אם ניתן להשתמש באותה נוסחה עצמה בכל הסדר מקומי לחלוקת הכנסות.

ביזור או ריכוז

הסכמים לניהול משותף ולחלוקת הכנסות הם דוגמה ליזמה שצמחה מלמטה, זכתה בהדרגה בגיבוי ובתמיכה 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 ויזמה מקומית, בהמשך הסתבר שלפחות במידה מסוימת התהפך הגלגל ושהשלטון 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 טוענים 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 שבה יצליח השלטון המרכזי לממש את כוונותיו, אלא גם באופן הביצוע: כפייה באופן מדוד וכפוף לסייגים ברורים, כאשר השלטון המרכזי נתפס כמתווך הוגן ומותיר מרחב ליזמה מקומית, או זירה לעימותים בלתי פוסקים ולהחלטות שנויות במחלוקת, המתייחסות בעיקר לפתרון בעיות תקציביות, המעיקות על השלטון המרכזי, ולאו דווקא לחיזוקו של השלטון המקומי.

הפיתרון: עמידה של השלטון המקומי בהתחייבויותיו ופיתוח משותף של אזורי תעסוקה

הדסה אלמוג

בבואנו לדון ב"חלוקת העושר המוניציפלי" אנו מחויבים להתייחס למספר פרמטרים הייחודיים למקורות המימון של פעילות השלטון המקומי ולהשפעתם על התנהלות הרשויות המקומיות. מבנה תקציב ההכנסות של הרשויות המקומיות הוא קשיח, והוא מושפע מתקציב המדינה הן בפעילות הייעודית – חינוך, רווחה, דת ועוד – והן בפעילות המקומית הכללית – תברואה, אחזקה, מערכות מים וביוב ועוד.

הכנסות עצמיות – ארנונה, מים ואגרות – היוו בשנת תקציב 2004 כ-64% מהכנסות הרשויות המקומיות. בסך הכל מדובר ב-21,551 מיליוני ש"ח, מתוכם 10,365 מיליוני ש"ח נגבו על-ידי 19 עיריות נטולות מענק.¹ חלקן היחסי של ההכנסות העצמיות הוא בין 80% ל-90% מגובה ההכנסות הכלליות בעיריות אלו. גידול בפוטנציאל ההכנסות העצמיות יבוא רק על-ידי הרחבת בסיס המס. כל עוד יש פיקוח על תעריפי הארנונה, המימוש יוכל להיות מהגדלת השטחים הבנויים בלבד.

מענק כללי לאיזון הוא מקור מימון ממשלתי לאיזון הפער בין "הכנסה מחושבת" ל"הוצאה מחושבת" ברשויות מקומיות שאינן מסוגלות לספק שירותים נורמטיביים ממקורות עצמיים.

מענקים ייעודיים הם מענקים ממשרדי ממשלה ייעודיים כמו משרדי החינוך, הרווחה, הדתות והבריאות, המועברים לרשויות המקומיות בגין מתן שירותים ממלכתיים באמצעות הרשויות המקומיות, וזאת בתקצוב חסר וללא קביעת רמת שירות אופטימלית. הגירעון המובנה בתקציב השירותים הממלכתיים גורם להעמקת אי השוויון בין הרשויות המקומיות, להעמקת הפערים החברתיים בין תושבים ברשויות מקומיות בדירוג סוציו-אקונומי גבוה לרשויות בדירוג סוציו-אקונומי נמוך. הסתת ההכנסות העצמיות ברשויות המקומיות למימון פערי תקציב, בעיקר בחינוך וברווחה, היא גורם עיקרי למאבקים חוזרים ונשנים להגדלת בסיס המס ברשויות המקומיות.

1 אשדוד, אשקלון, גבעתיים, הוד השרון, הרצלייה, חדרה, חולון, חיפה, כפר סבא, נס ציונה, נשר, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רחובות, רמת גן, רמת השרון, רעננה, תל אביב.

ירידה באחד ממקורות ההכנסה, כגון קיצוץ במענק הכללי לאיזון, קיצוץ בהשתתפויות משרדים ייעודיים, או הקפאת תעריפי ארנונה, גורמת להפרת האיזון בתקציב הרשויות המקומיות ולגישור הפער בין המקורות לשימושים באמצעות יצירת גירעון.

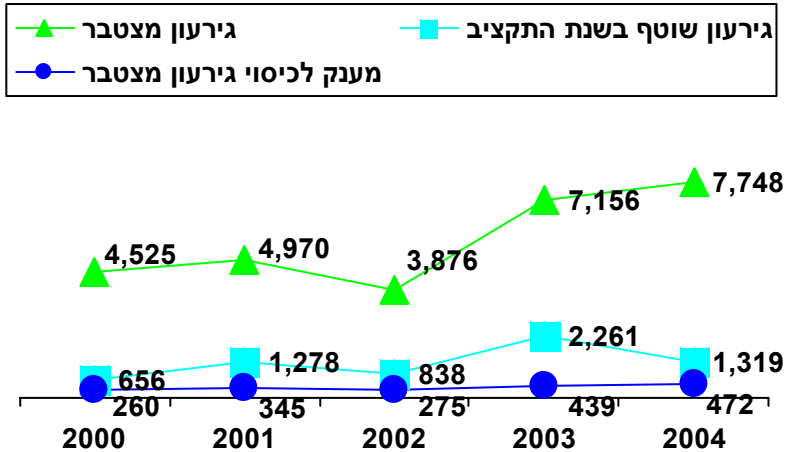
איורים 1 ו-2 מעידים על כמה מגמות שחלו ביחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי משנת תקציב 2000 ועד 2004. בולטת העברת נטל המימון מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי תוך קיצוץ מסיבי במענק האיזון והשתתפות הממשלה במשרדים הייעודיים. בשנת 2003 קוצצו באופן מסיבי מענקי האיזון, תקציב משרד החינוך ותקציב משרד הרווחה תוך השארת המטלות השוטפות על כנו. תקציבי הפיתוח של המשרדים אופסו לחלוטין. כתוצאה מכך, נכון לשנת תקציב 2006, קיים חוסר תקציבי של יותר מ-1 מליארד ש"ח בתקציב משרד הפנים (שוטף ופיתוח) וחוסר תקציבי של יותר מ-2 מליארד ש"ח בתקציב משרד החינוך (כולל הגידול הטבעי של המערכת).

הטלטלה שעבר השלטון המקומי משנת 2003 ואילך גררה חלק גדול מהרשויות המקומיות (רק 41 רשויות מקומיות סיימו עם תקציב מאוזן) לגירעונות תקציביים שתפחו מכ-800 מיליון ש"ח ב-2002 ל-2.2 מליארד ש"ח ב-2003. אי-עמידתו של השלטון המרכזי במחויבות התקציבית כלפי השלטון המקומי והעברה חוזרת ונשנית של נטל האחריות כלפי האזרח אל השלטון המקומי, ללא מקורות תקציביים נאותים, הוליכה את השלטון המקומי אל שוקת שבורה.

המשבר הנוכחי הוא שיאו של תהליך מתמשך של אי-איזון תקציבי. סבסוד מלא של השירותים הממלכתיים (100% מהעלות המוכרת) היה פותר רשויות מקומיות רבות מגירעון תקציבי ומקטין את התחרות בפיתוח אזורי תעסוקה.

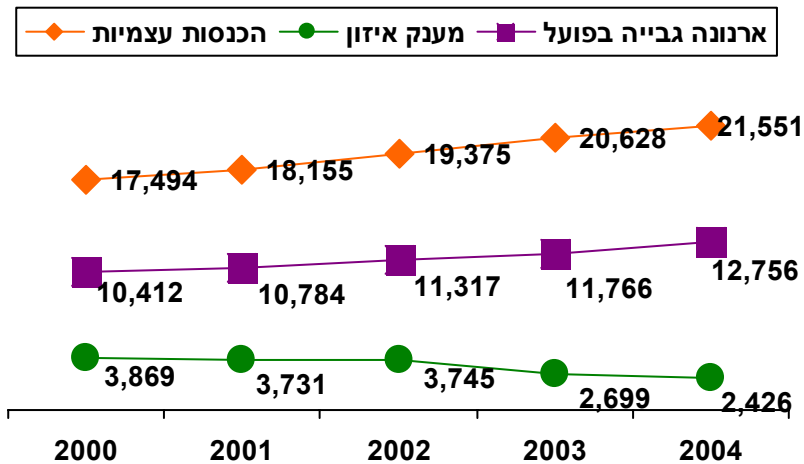
"הפיכת הפיתוח המקומי ממטרה בפני עצמה לאמצעי לפתרון בעיות מוניציפליות (בעיות מימון), תוכל להיפתר על-ידי יצירת זיקה ברורה בין מדיניות תכנון ברמה הארצית והמקומית לבין מדיניות מוניציפלית פיסיקלית" (בן-אליא, 2000).

איור 1: גירעונות הרשויות המקומיות ומענקים לכיסוי הגירעון המצטבר - 2004-2000
 במיליוני ש"ח במחירים שוטפים



* הנתונים הם מתוך דוחות כספיים מבוקרים 2004-2000

איור 2: הכנסות עצמיות, גביית ארנונה ומענק איזון - 2004-2000
 במיליוני ש"ח במחירים שוטפים



כדי למתן את התחרות על אזורי תעשייה ותעסוקה קיימים וחדשים ואת הקמתן, חדשות לבקרים, של ועדות לשינוי גבולות מוניציפליים, הגיש מרכז המועצות האזוריות את המלצותיו והסכמותיו בנושא ועדות גבולות לוועדת קלעג' שטיפלה בנושא בשנת 1998 ולכל שרי הפנים שניהנו בתפקידם במהלך שנים אלו. בעמדת מרכז המועצות האזוריות בנושא ועדות לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים כלולות, בין היתר, ההצעות הבאות:

- הכנת תסקיר אורבני-כלכלי על-ידי הרשות המבקשת שטח, תסקיר שיכלול גם מיפוי של שימושי הקרקע ברשויות הסמוכות. זאת כדי למנוע עודף היצע של שטחי מסחר ותעשייה והעדפת אזורים משותפים.
- מסלול מהיר ("מסלול ירוק") לטיפול בבקשה לשינוי תחומי שיפוט המוסכמת על כל הרשויות המקומיות המעורבות. במסגרת ההסכמים במסלול זה, ייקבע גם ההסדר הכלכלי מול הרשות המקומית שממנה נלקחו השטחים.
- קביעת זמן קצוב (כחמש שנים) לביצוע התכנית שלשמה הופקע השטח; אם בפרק זמן זה לא תבוצע התכנית, יוחזר השטח לרשות שממנה הופקע.
- ריכוז הפיתוח הכלכלי-תעשייתי באזורי תעסוקה משותפים לכמה רשויות מקומיות (אזורי תעסוקה חדשים).

לסיכום:

1) השלטון המרכזי חייב להמשיך ולממן את הפער שבין ההכנסות העצמיות להוצאות הנורמטיביות (על-פי סל שירותים) ברשויות המקומיות שסובלות מהיעדר הכנסות ושאינן להן פוטנציאל לפיתוח כלכלי. על השלטון המרכזי לקבוע בשיתוף עם השלטון המקומי "סל שירותים נורמטיבי" לאזרח כדי למנוע את הפערים שקיימים כיום בין הרשויות המקומיות. מומלץ להעלות את רמת השירות לתושבים שנמצאים בדירוג סוציו-אקונומי נמוך באמצעות סבסודם על-ידי השלטון המרכזי: חוק חינוך חובה מגיל 3, צמצום הפערים בחינוך על-ידי יישום דוח דוברת שקובע חינוך חינם לגילאי 3 עד 18 (כיום 5-16), תקצוב לתלמיד על-פי מצבו הסוציו-אקונומי להשגת יעדים במערכת שנקבעו מראש (הגדלת אחוז הזכאים לבגרות, צמצום שיעור הנשירה). במקביל לתקציבים השוטפים, נחוצים מענקים לפיתוח (תקציבי הפיתוח אופסו משנת 2003). המענקים ייקבעו אחת לחמש שנים על-פי תכנית אב שתגיש הרשות המקומית. מענקי פיתוח מוקצים רק לרשויות מקומיות מקבלות מענק איזון. התחייבות השלטון המרכזי צריכה להיות רב-שנתית ובסכומים ידועים מראש ומותאמים לקצב גידול האוכלוסייה.

2) הקמת אזורי תעסוקה חדשים משותפים בלבד, גם בערים. התכנון חייב להתחשב בתשתית קיימת ובפוטנציאל עתידי. השותפויות חייבות להיות מגובות בהסכמים ארוכי טווח בין כל הצדדים כדי למנוע הפרות הסכם עם סיום קדנציה של ראש רשות מקומית זה או אחר.

3) חלוקת ארנונה מנכסים קיימים שאינם למגורים תיעשה רק מנכסים השייכים לתשתיות לאומיות (כמו הסכם בז"ן) ולא מאזורים שרשות מקומית השקיעה בייזום ובפיתוחם. חלוקת הארנונה מנכסים אלו עלולה לפגוע במוטיבציה של כל רשות מקומית לייזום ולפיתוח, וכמובן להטלת ארנונה ולגבייתה.

רשימת מקורות

בן-אליא, נ' (2000). "קופת התכנון": הפיסיקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

הבעייה אינה במועצות האזוריות

רני טריינין

כללי

סוגיית חלוקת העושר המוניציפלי בישראל היא סוגיה כלכלית, חברתית, דמוגרפית ופוליטית גם יחד. "הפערים" בעושרן של הרשויות המקומיות וביכולתן הכלכלית חוצים את כל המגזרים והאזורים הגאוגרפים בארץ ומשפיעים על כל השירותים שיכולה כל רשות מקומית לתת לתושביה. קיימות רשויות עשירות ועניות במונחים כספיים בתוך כל מגזר: עירוני (עיריות, מועצות מקומיות) אזורי (מועצות אזוריות), גאוגרפי (צפון, מרכז, דרום), אתני-לאומי (ערביות, דרוזיות, בדואיות). קיימות רשויות חזקות וחלשות אשר "נמדדות" ברמת ניהולן, בלכידות וביציבות השלטונית. מכאן ששאלת חלוקת העושר אינה מחריפה רק בין מגזרים שונים, אלא בתוך המגזרים עצמם. לדאבונו, גורמים פוליטיים בעלי אינטרסים שאינם ממן העניין מנסים לאפיין את הפערים בדרך הנגועה בסממנים מניפולטיביים פופוליסטים.

הבעיות המרכזיות הן אלו:

- 1) שיטת המימון של הרשויות המקומיות.
- 2) אופן הקצאת המימון הממשלתי והציבורי לרשויות המקומיות.
- 3) הקטנת התקציב הממשלתי לרשויות המקומיות (ראו נייר התגובה של הדסה אלמוג לעיל).
- 4) הקרקע, שהפכה לנקודת המחלוקת העיקרית בסוגיית חלוקת העושר. הקרקע היא משאב לאומי שהקצאתו נעשית באמצעות גורמי התכנון והקניין (מינהל מקרקעי ישראל). סוגיית שימושי הקרקע וייעודיה היא סוגיה נפרדת המשפיעה על מצב הרשויות המקומיות עקב היותה מקור הכנסה; אלא שזוהי סוגיה משנית אשר זכתה לתשומת לב מופרזת כתוצאה ממדיניות קרקעית של הגורמים המוזכרים לעיל ושל ביקושים תקופתיים (קליטת עלייה, צמיחת ההיי-טק).

מועצות אזוריות הן כלי שלטוני ייחודי למגזר הכפרי, שיש לו מבנה דו-רובדי. המועצות אחראיות לניהול ולמתן שירות מוניציפלי בכל היישובים הכפריים ואחזקתם וניהולם של כל השטחים הפתוחים (חקלאיים, טרשיים, יערות וכו'). מרבית המועצות האזוריות באזורים הפריפריים של ישראל הן עתירות שטח ודלילות אוכלוסין.

בשנים האחרונות, עם צמצום מספר החקלאים, נדרשו המועצות האזוריות לפתח תעסוקות חלופיות לא-חקלאיות (ביישוב הכפרי המסורתי, תעשייה, מלאכה ומסחר חלקי מתקיימים למעלה מ-50 שנה). כמו כן שימשו תמיד המועצות האזוריות כלי לאומי לפיזור אוכלוסייה. בעיית אי השוויון ב"חלוקת העושר" קיימת גם בתוך מגזר המועצות האזוריות, הנדרש להבטיח אספקת שירותים מוניציפליים ליישובים הכפריים ולאזור עצמו. כל מבנה אחר של אספקת שירותים מוניציפליים וניהול היישוב על-ידי "עיר מחוז" נדון לכשלון.

ראוי לציין שרוב הצריכה בת-הקיימא, השירותים הפיננסיים ומוצרי צריכה רבים נרכשים על-ידי תושבי המועצות האזוריות ב"ערי מחוז", ובמיוחד באזורים הפריפריים, ומכאן תרומתם להכנסות הערים.

בחוות דעת מומחה מפברואר 2005 לגבי השפעות תופעת פרבור מגורים ותעסוקה בישראל (בקשר להחלטות מינהל מקרקעי ישראל בנושא זכויות החקלאים בקרקע) מאת פרופ' דניאל צ'מנסקי עלו מספר ממצאים מעניינים:

- 1 במהלך חמש השנים האחרונות 1999-2004 נבנו בישראל כ-400 אלף מ"ר של מרכזי מסחר. מתוכם 88% נבנו בערים ו-12% בלבד במרחב הכפרי.
- 2 מקצת "הלחץ" על המועצות האזוריות נובע מהיעדר פיתוח של תכניות אסטרטגיות, כלכליות ושיווקיות למרכזי הערים עצמם.
- 3 אזורי תעסוקה משותפים לרשויות מקומיות שכנות בניהול משותף, כולל חלוקת הכנסות מוסכמת על-פי פרמטרים ובגיבוי חקיקתי, הם הפתרון הנכון הן מבחינה כלכלית, הן מבחינה שיווקית והן מזווית ראייה אזורית. זוהי עמדת מרכז המועצות האזוריות בנושא.

בתחום הפיסקלי – יש לעודד הקצאת מקורות לרשויות המקומיות, כמקובל בעולם וגם כפי שהיה בארץ בעבר, כחלק ממיסוי קיים כמו מס ערך מוסף. הקצאת שיעור מסוים של מע"מ לרשויות המקומיות בשיטה דיפרנציאלית בין אזורים גאוגרפים וסוציו-אקונומיים, בצד תקצוב מלא ומעודכן בהתאם לנוסחת מענק האיזון (תיקוני ועדת גדיש לנושא) הוא הפתרון הראוי והנכון לסוגיית חלוקת העושר.

יזמת משרד הפנים להעביר חלק מהכנסות הארנונה של הרשויות המקומיות החזקות אל הרשויות החלשות

איתן אטיה

להלן טיעוני פורום ה-15 (פורום הערים העצמאיות בישראל) נגד היזמה להעביר מהכנסות הארנונה של הרשויות החזקות אל הרשויות החלשות, כפי שהובאו בפני ועדה ציבורית בראשות מר יעקב גדיש ז"ל, שעסקה בנושא בשנת 2004.

1. **בריחה והתנערות של הממשלה מאחריותה כלפי רשויות חלשות:** הממשלה אינה מממנת באופן מלא את השירותים שעליה לממן על-פי חוק (חינוך, רווחה ועוד), מצמצמת מאוד את מענקי האיזון, ונוסף לכך מבקשת להטיל את הדאגה לרווחת תושבי הרשויות החלשות על תושבי הרשויות החזקות, בעוד שמתפקידה הוא לדאוג לכך. משמעות היזמות המוצעות להעברת הכנסות היא הטלת מס חדש ונוסף על תושבי הרשויות המבוססות. אין זה נכון, מוסרית וחוקתית, להטיל על השלטון המקומי ותושביו את מלאכת "הצדק החלוקתי בין הרשויות".

2. **צדק חלוקתי:** במדינה מתוקנת דואגים להשתית "צדק חלוקתי" על-ידי מנגנון המיסוי – הן בדרך גבייתו, והן באופן השימוש בו, חלוקתו והחזרתו לאזרח בשירותים ציבוריים ובפיתוח ציבורי. אם המדינה מעוניינת לתת יותר לרשויות מתקשות, עליה לעשות זאת על-ידי חלוקת הכנסותיה ממסים ועל-ידי חלוקת תקציבה באופן שונה.

בהקשר זה ראוי עוד לציין, שמנגנון נוסף העומד לרשותו של שר הפנים לתיקון עיוותים הוא "שינוי/תיקון גבולות" או ייזום של שיתופי פעולה אזוריים בחלוקת בסיס המס. כך, למשל, אין כל הצדקה שהאוכלוסייה המצומצמת של הקיבוצים שפיים וגעש, המונה כ-1,300 איש, תיהנה לבדה מהכנסות מרכזי הענק המסחריים שהוקמו על הקרקע החקלאית שבהחזקתם, בעוד שאוכלוסייתה של העיר נתניה הסמוכה, המונה יותר מ-190,000 איש, כורעת תחת עול המיתון הכלכלי של השנים שעברו והתמוטטות ענפי המלונאות והיהלומים בעיר. הוא הדין ביחסים שבין מועצה אזורית תמר לערים ערד ודימונה.

3. **צמצום סמכויות השלטון המקומי במקום ביזור סמכויות:** הצעה זו מצמצמת באופן גורף את סמכויותיו של השלטון המקומי בניהול עצמאי של מערך הכנסותיו. ניהול אוטונומי של רשות נוגע גם לשיקוליה הפנימיים האם תנוהל הרשות באמצעות הכנסות מארנונה למגורים בעיקר, או על-ידי הקמת אזורי תעשייה ועידוד עסקים בתחומה. שונות זו אין לשנות בקביעה מנהלית.

ההצעה עומדת בסתירה גמורה למגמה הנוהגת היום בעולם של ביזור סמכויות לשלטון המקומי. בכל מדינות המערב, לרבות בצ'רטר של האיחוד האירופי, מוצהר כי שלטון מקומי צריך בראש וראשונה להיות עצמאי ואוטונומי ולנהל את ענייניו הן מבחינת אופי הרשות (צביון, סוג אוכלוסייה, עידוד עסקים, תעשייה וכו') והן מבחינת תקציב הרשות.

4. **בשורת שווא מבחינה חברתית-סוציאלית:** גם אם יאמר שמטרת ההצעה לערוך שינוי חברתי-סוציאלי, בפועל היא לא תביא לשינוי הזה, כי אצל הרוב המכריע של הרשויות המתקשות, כפי שראינו בשנים האחרונות, הבעיה איננה אספקת השירותים לתושבים (ברובן, אספקת השירותים היא מלאה ותקינה), אלא אי-יכולתן של הרשויות לשלם משכורות לעובדי הרשות. מכאן שהעברת כספי הארנונה מהרשויות החזקות לחלשות לא תשפר את היקף השירותים לתושב, אלא רק את יכולתן לשלם משכורות, ומובן שאין זה מתפקדם של תושבי הרשויות המבוססות.

5. **תמריץ שלילי לרשויות החלשות:** במקום להמריץ רשויות חלשות להתייעל, לפתח מקורות הכנסה חדשים ולהתחזק, הצעה זו מנציחה את הקיים באמצעות "הענקת פרס" לרשויות החלשות, כלומר: גירעונותיהן יכוסו ויצומצמו על-ידי גורם חיצוני חדש – הרשויות המקומיות החזקות.

6. **תמריץ שלילי לגביית ארנונה:** ההצעה תפחית את המוטיבציה של כל הרשויות המקומיות בישראל לייעל ולשפר את שיעורי גביית הארנונה, ואף תחזק את המגמה להוריד את שיעורי הארנונה עד כדי פגיעה קשה ביכולתן להעניק שירותים. אצל הרשויות החלשות ייווצר תמריץ שלילי – שהרי מדוע שיפעלו להגברת גביית הארנונה בשטחן שעה שהרשויות החזקות מעבירות אליהן כספים? ואילו אצל הרשויות החזקות תיווצר מוטיבציה להפחית את שיעורי גביית הארנונה וההכנסות מארנונה, כי ככל שתפחת הכנסתן ממקור זה, תקטן במקביל הדרישה להעברה מכספים אלה לרשויות החלשות. התוצאה תהיה ירידה מתמדת בשיעורי הארנונה ובהיקף גבייתה בכל הרשויות המקומיות בישראל, ובמקביל ירידה חדה בהיקף השירותים שהרשויות תספקנה לאזרח.

חשוב לזכור שהעיריות החברות בפורום ה-15 משקיעות משאבים וכוח אדם לא מבוטל הן בהרחבת פוטנציאל גביית הארנונה והן בהעמקה ובשכלול של הגבייה בפועל. עיריות אלה פועלות כל העת בעריכת סקרים, מדידות, תצלומי אוויר ועוד כדי לוודא שהארנונה תוטל על מלוא פוטנציאל הנכסים שבשטחן. הן מפעילות מערך גבייה משוכלל, הכולל השקעה במערכות ממוכנות מתקדמות, בעובדים ובחברות גבייה, בפנייה לערכאות וכדומה – כל זאת להבטיח את ביצוע הגבייה בפועל. לאור ההשקעה והטורח הרב בייעול מערך גביית הארנונה, יהיה בלתי צודק לתגמל עיריות אלה בתגמול שלילי, בעוד שהרשויות החלשות, שמערך גביית הארנונה בהן אינו יעיל, לעתים תזכנה ב"פרס".

7. **Lose lose situation** – הפגיעה בערים הגדולות משמעותה פגיעה באוכלוסייה כולה, לרבות באוכלוסייה החלשה. הערים המטרופוליניות (תל אביב-יפו וכלל גוש דן, חיפה, ערי השרון, אשדוד ורחובות, נצרת, ירושלים, באר-שבע וכדו'), שבהן פועלים מוסדות בעלי חשיבות לאומית (תאטראות, מוזאונים, אוניברסיטאות, מרכזי ספורט, חינוך, חינוך מיוחד, מרכזי מחקר ופיתוח, תעשייה, מסחר ועסקים ועוד), משרתות את כלל אזרחי ישראל, לרבות תושבי הרשויות החלשות. לפיכך הוצאותיהן השוטפות גבוהות בהרבה מאלה של רשויות קטנות (היקפי ענק של פינני אשפה, פיקוח עירוני, שחיקת תשתיות גבוהה ועל כן הצורך התדיר בחידושן, טיפול בזיהום אוויר ועוד).

פגיעה בהכנסותיהן של ערי המטרופולין, תגרור קיצוץ ברמת השירותים, פגיעה במוסדות בעלי הערך המטרופוליני והלאומי, ומכאן פגיעה והכבדה נוספת על תושבי הרשויות החלשות עצמם, הנזקקים לשירותים אלה (למשל, למרכזי התעסוקה והמסחר, למוסדות החינוך, האקדמיה והחינוך המיוחד ולמרכזי הבילוי).

שמירה על רמת שירותים הקיימת תחייב את הממשלה להשלים את הפער מכיסה על-ידי מענקי איזון (כיום הערים הגדולות הן ערים "עצמאיות"); או, לחלופין, להעלות את שיעורי הארנונה, באישור שרי האוצר והפנים. העלאת הארנונה משמעה הכבדת הנטל על הציבור, ירידה באטרקטיביות של הערים הגדולות, עקירה של עסקים, מסחר ואוכלוסייה אל מחוץ לערים האלו, מה שיגרום באחת להאצה בוטה של תהליכי הפרבור (בניגוד למקובל בעולם ובניגוד להוראות תמ"א 35 שאושרה על ידי הממשלה). התוצאה – במעין "מעגל שוטים" – תהיה ירידה נוספת בהכנסות של הערים הגדולות וברמת השירותים המטרופוליניים שהן מעניקות, ופגיעה נוספת בתושביהן בכלל, ובתושבי הרשויות החלשות בפרט; בקיצור – מקרה קלאסי של "lose lose situation".

8. התחמקות המדינה מתשלום ארנונה, החשש מהלאמת הכספים והפנייתם לצרכים אחרים: קיים חשד שמא כוונתה האמיתית של המדינה היא להתחמק מתשלום ארנונה על נכסיה, ולאור ניסיון העבר ייתכן שכוונתה אף להלאים כספים אלה. כך מתחמקת המדינה כבר שנים מלשלם ארנונה מלאה על נכסיה ומעניקה לעצמה פטורים והנחות מופלגות. יתר על כן, ניסיון העבר מלמד שיזמות המדינה "לחלק מחדש את הצדק" עלולות להסתיים דווקא בהלאמת אותם כספים ונכסים – וראו יזמת המדינה בהקמת קרן האיזון במים, שקופתה צברה 800 מליון ש"ח, אך מיד לאחר מכן החליטה המדינה להלאים את הקרן ואת הכנסותיה! גם קיים חשש שהכספים שיילקחו מהרשויות ה"חזקות" לא יעברו בסופו של דבר לרשויות ה"חלשות", אלא ינותבו דרך כור ההיתוך של תקציב המדינה לצרכים פוליטיים ולמשרדי ממשלה שאין להם קשר עם רשויות מקומיות בכלל ועם רשויות חלשות בפרט.

סיכום

פורום ה-15 ומרכז השלטון המקומי סבורים כי לפני שבאים לשנות סדרי בראשית ו"לחלק מחדש את עוגת ההכנסות העצמיות של השלטון המקומי" יש לבחון מחדש דווקא את "חלוקת ההכנסות של מדינת ישראל" ואת חלקן הדל של הרשויות המקומיות בהכנסות אלה. זאת, בהשוואה להיקף הרחב, וההולך וגדל, של השירותים הציבוריים שהרשויות המקומיות מעניקות לאזרחי המדינה.

בעשורים האחרונים מצמצמת מדינת ישראל יותר ויותר את היקף השירותים שהיא מעניקה לאזרח ומעבירה את האחריות למתן שירותים אלה לשלטון המקומי – פעמים רבות ללא התקציב הראוי להפעלת השירות. מצד שני, מדינת ישראל אינה טורחת באמת לצמצם את נטל המסים על אזרחי המדינה. נוצר אפוא מצב אבסורדי שלפיו סכום הכנסותיה של ממשלת ישראל נותר בלא שינוי ואף גדל, ואילו צד ההוצאות על שירותים ציבוריים לאזרח הולך וקטן. לאן זורמים עודפי הכסף? לאוצר פתרוני.

מנגד, בשלטון המקומי, צד ההוצאות על השירותים הציבוריים הולך וגדל (למשל, רשויות רבות מממנות כיום מעל 50% מעלות החינוך והרווחה, ולעתים אף למעלה מ-60%, על אף שהחוק קובע שמשרד החינוך הוא שיממן כ-70% מעלויות החינוך, ואילו השלטון המקומי רק כ-30%), ואילו הכנסות השלטון המקומי שאמורות לבוא מהשתתפות הממשלה בהוצאות אלה, לא רק שאינן משולמות על-ידי הממשלה, אלא מקצצים בהן השכם והערב.

דוגמה עדכנית למגמות הללו היא המהירות שבה הממשלה ושרי ביטחון הפנים והאוצר בפרט, מסכימים לפתע עם אלה הקוראים להסמכת הרשויות המקומיות להקים "משטרות עירוניות". הרי מה פשוט מזה – במקום שהממשלה היא שתדאג לביטחוננו של הציבור ותשקיע משאבי תקציב ראויים ונחוצים בתגבורה והגדלת כוחה של משטרת ישראל (כידוע, היקף ההשקעה הציבורית באכיפת החוק בישראל, לרבות סדר הכוחות המשטרתית, הוא מהנמוכים בעולם המערבי), כעת תוכל להסמיך את העיריות להקים משטרות עירוניות. אלה יפעלו להגדלת ביטחון הציבור, על חשבונן כמובן, "ובא לציון גואל" – נחסכה ההוצאה הציבורית מתקציב המדינה, על חשבון "הפריירים" בשלטון המקומי.

מגמות כאלה, שניתן לזהותן כמעט בכל תחום, מקום ועניין (לרבות בתחומי החינוך, הרווחה, ואיכות הסביבה) מעידות על התנערותה של המדינה מאחריותה לאזרחיה והטלת האחריות הזו על כתפיהן של הרשויות המקומיות. אך "אליה וקוץ בה" – אחריות זו מועברת לידי השלטון המקומי ללא הנתח התקציבי המתאים, ובלי שהמדינה משתפת את השלטון המקומי בנתח הראוי של הכנסותיה ממסים.

יתר על כן, כעת בא משרד האוצר (לצערנו אף זוכה ברוח גבית מסוימת מצד האקדמיה), ומנסה להטיל על השלטון המקומי משא נוסף: "לא רק שהעברנו אליכם – השלטון המקומי – כמעט את כלל הנטל הציבורי, ללא הנתח התקציבי הראוי מתוך תקציב המדינה, אנו מצפים מכם לממן בעצמכם את סעיף מענקי האיזון בתקציב המדינה, על-ידי כך שנשלח ידינו לכיסן של רשויות מקומיות מסוימות ונעביר מכספיהן לרשויות המקומיות הזקוקות למענקי איזון אלה".

אנו, בפורום ה-15 ובמרבית רשויות השלטון המקומי בישראל, רואים מגמות אלה כעלייה של ממש במפלס היוהרה הממשלתית. לדעתנו, אם ממשלת ישראל אכן חפצה לסייע לרשויות מקומיות המתקשות "לגמור את החודש" תואיל בטובה להגדיל את נתח השלטון המקומי בתקציב המדינה. זאת על-ידי העברת כספים נוספים לשלטון המקומי, לשם תפעול הרשויות והפעלת המערכות, שממילא אמורות, על-פי החוק, להיות ממומנות ואף מופעלות על-ידי הממשלה (חינוך, רווחה, איכות סביבה וביטחון ושיטור קהילתי).

לפני שנערכים לחלק מחדש את "עוגת" ההכנסות העצמיות של השלטון המקומי רצוי לבחון תחילה דווקא את "עוגת ההכנסות" הממשלתית במדינת ישראל. אנו מאמינים כי בדיקה שכזו תצביע על הצורך לחלק מחדש את העוגה הזו ביחס ראלי ונכון יותר להיקף השירותים הציבוריים שמעניק השלטון המקומי לאזרח, לעומת היקף השירותים שמעניקה לו הממשלה. לבי אומר לי כי בדיקה מהימנה כזאת, אם תיעשה, תצריך את המדינה להעביר נתח נכבד ורחב הרבה יותר מהכנסותיה אל השלטון המקומי. או אז, אולי יבוא לציון גואל.

גבולות מוניציפליים ותיקון עוולות חומריות והכרתיות: הצעה לרפורמה במבנה השלטון המקומי בישראל

ארז צפדיה

המחקר הענף על השלטון המקומי מניח שמאבקים על גבולות מוניציפליים בין רשויות עירוניות למועצות אזוריות מעמתים את הדרישה לחלוקה מחודשת של העושר – בעיקרו העושר הגלום בארנונה עסקית – עם הדרישה לעגן זהויות קהילתיות-מקומיות במסגרות מוניציפליות עצמאיות. הדרישה לחלוקת העושר קוראת לצמצום פערי ההכנסות בין רשויות מקומיות באמצעות שורה של צעדים, כמו איחוד בין רשויות, שיתוף בחלוקת הארנונה העסקית, כינון ישויות מוניציפליות אזוריות ומטרופוליניות, או השוואת התנאים לשימושי הקרקעות הנתונות בתחומי השליטה המוניציפליים.

הדרישה לעגן זהויות קהילתיות-מקומיות משמעה נקיטת צעדים הפוכים לכאורה מן הצעדים שנועדו להתגבר על בעיית חלוקת העושר, בכלל זה הגדלת מספר הרשויות המקומיות כך שתשקפנה את זהויותיהן הפוליטיות, התרבותיות והחברתיות של תושביהן, ופיתוח מקורות הכנסה מקומיים שישמרו את זהותה של הקהילה המקומית. על-פי דרישה זו, שינוי גבולות מוניציפליים, איחודן של רשויות או יצירת מנגנוני שלטון מטרופוליניים ואזוריים – כל אלה מהווים פוטנציאל לא רק לשינוי קווי התיחום הפיזיים בין יישוב ליישוב, אלא לפגיעה בזכות הקיום של זהויות קהילתיות מקומיות, ובזכותן של קהילות אלו לעצב את חיי היומיום שלהן במסגרת שלטונית עצמית. זכות זו היא חלק מדרישה רחבה יותר להכרה.

נייר עמדה זה חולק על ההנחה שקיים עימות בין התביעה לחלוקת העושר לבין התביעה להכרה בקהילתיות מקומית. בעקבות עבודותיה של פרייזר (2004), הרואה בהכרה ובחלוקה שני צדדים של אותה מטבע, אני גורס שיש דרכים לקביעת גבולות מוניציפליים שישלבו הן זכויות חלוקתיות והן זכויות הכרתיות, מבלי לפגוע בזכויות ממין זה או אחר.

פתרון אחד, שאותו אני מציב כיעד ארוך טווח שיש לחתור אליו באופן הדרגתי ובצעדים מדודים, תוך כדי בחינה מתמדת של השינויים החלים במגזר הכפרי, הוא ביטולן של המועצות האזוריות והכפפת שטחן המוניציפלי לאחריות יישובים עירוניים. במילים אחרות, במקום שרשויות עירוניות תהיינה אי מבודד בלבן של

מועצות אזוריות, נייר עמדה זה מציע שרשויות עירוניות יהוו את לבם המוניציפלי של היישובים הכפריים בסביבתן וישלטו בשטחים שבין היישובים הכפריים. על-פי הצעה זו, גבולותיה של רשות עירונית יכללו את השטח העירוני הבנוי, היישובים הכפריים והפרבריים, והשטחים החקלאיים, התעשייתיים והפתוחים שבסביבתה. גבולה המוניציפלי יעבור בטווח שבינה לבין הישויות העירוניות השכנות. במקביל למבנה מוניציפלי זה, יפעל ועד מקומי בכל יישוב כפרי וקהילתי ובכל שכונה עירונית בעלת מאפיינים קהילתיים, שיהיה אחראי לשירותים הייחודיים לקהילה. ועדים קהילתיים אלו ימומנו על-פי חוק מכספי הרשות העירונית בהתאם לחלקם היחסי באוכלוסיית הישות המוניציפלית. בשורות הבאות אפרט את מהותה של ההצעה ועיגונה ברציונל חלוקתי והכרתי.

* * *

"תחום השיפוט של רשויות מקומיות משקף, בדרך כלל, תנאים גאוגרפיים-פוליטיים בתקופה שבה עוצבה מערכת השלטון המקומי" (רזין וחוב', 1994, עמ' 5). המערכת המוניציפלית של מדינת ישראל עוצבה במהלך שנות ה-40 וה-50 ונשענה בעיקרה על חלוקת המרחב בין רשויות עירוניות ומועצות אזוריות. חלוקה זו שיקפה בשעתה את מבנה הכוח החברתי בישראל. כיוון שבשעתו הסתמך המאפיין הבולט ביותר של מבנה הכוח החברתי, ובכלל זה השיוך הקהילתי, על חלוקה אתנית, כוננו מרבית הגבולות המוניציפליים על בסיס השתייכות אתנית ברורה, בעיקר באזורי הספר של המדינה – בנגב ובגליל (יפתחאל, 1997). במקביל, נעשתה הבחנה ברורה בין רשויות מקומיות האמונות על אספקת שירותים מוניציפליים ליישובים המבוססים על עיסוקים חקלאיים, לבין רשויות האמונות על אספקת שירותים ליישובים עירוניים (ניומן ואורגד, 1991).

הלגיטימציה לחלוקה אתנו-מרחבית זו התבססה על הנחה לפיה השלטון המקומי הוא גוף של ממשל עצמי דמוקרטי המייצג את האינטרסים של קהילות מקומיות, וככזה שומה עליו לייצג, לשמר ולטפח את מאפייניהן התרבותיים (רוזן-צבי, 2005). בהתאם להנחה זו הודגש השוני התרבותי הנגזר ממאפיינים תעסוקתיים בין רשויות כפריות לבין רשויות עירוניות.

לחלוקה מרחבית זו השלכות חומריות משמעותיות לימינו. בנגב הצפוני, לדוגמה, רשויות מקומיות בעלות רוב אשכנזי, מבוססות בעיקרן על קיבוצים, משתרעות על 71% מהשטח, בעוד תושביהן מהווים רק 6% מן האוכלוסייה. רשויות מקומיות בעלות רוב מזרחי, בעיקרן ערי פיתוח ומועצות אזוריות המאגדות "מושבי עולים", משתרעות על 27% מהשטח, בעוד תושביהן מהווים 69% מהאוכלוסייה. הרשויות הערביות משתרעות על 2% מן השטח, ותושביהן מהווים 25% מהאוכלוסייה. כך גם

בגליל: רשויות מקומיות בעלות רוב אשכנזי משתרעות על 62% מהשטח, אך מאוכלסות על ידי 6% מהאוכלוסייה, רשויות בעלות רוב מזרחי מהוות 22% מהשטח ו-24% מהאוכלוסייה, ורשויות ערביות משתרעות על 16% מהשטח ומהוות 72% מהאוכלוסייה (יפתחאל, 1997, מבוסס על נתונים מהשנים 1990-1995).

במשך השנים ההבחנה בין תפקודים כפריים לעירוניים נשחקה ועמה השוני התרבותי. לשחיקה זו תרמו שני תהליכים מרכזיים: 1. הקמה של יישובים קהילתיים בגליל ובנגב, הנעדרים מאפיינים חקלאיים, בתחומי המועצות האזוריות, בעיקר באלו שבהן רוב אשכנזי; 2. שינויים מבניים בהתיישבות הכפרית, ובכללם תהליכי פרבור עירוני אל יישובים כפריים, כדוגמת ההרחבות הקהילתיות במושבם ובקיבוצים, שינויי ייעוד קרקע חקלאית למגורים ומסחר שקיבלו ביטוי בשורה של החלטות מועצת מקרקעי ישראל – 717, 727 ו-737, ומעבר חד בדפוסי התעסוקה של תושבי היישובים הכפריים מחקלאות למסחר ולשירותים (אפלבוט וניומן, 1991; Feitelson, 1999). שני התהליכים תרמו אפוא לטשטוש ההבחנות על בסיס תעסוקתי בין מועצות אזוריות לרשויות מקומיות עירוניות, אך בה בעת להדגשת ההבדלים האתנו-מעמדיים – בעיקר בגליל ובנגב.

לחלוקה המוניציפלית על בסיס אתנו-מעמדי יש היבטים חברתיים צורמים. לדוגמה, ערי הפיתוח, שהוקמו במרוצת שנות ה-50 כדי לשמש עורף עירוני להתיישבות החקלאית, הפכו לאיים מוניציפליים בלבן של מועצות אזוריות (Tzfadia, 2005). התוויית גבולותיהן המוניציפליים חרגה מן התכנית המקורית של הקמתן – תכנון פיזי לישראל (שרון, 1951). יישובים קהילתיים שהוקמו בשנות ה-70 וה-80 בצמוד לערי הפיתוח, נותקו מהן מבחינה מוניציפלית: למשל, מקרה כפר ורדים הגובל במעלות-תרשיחא, אך בראשית דרכו השתייך מוניציפלית למועצה האזורית, או ההצעה להקים את "כפר המדע" בצמידות גאוגרפית לירוחם, אך בניתוק מוניציפלי ממנה. ביטוי נוסף של צרימה חברתית הוא מקרה הקמת המועצה האזורית משגב בשנת 1982. זו הוקמה על שטחים מוניציפליים שהופקעו מרשויות ערביות בגליל כדי לשרת יישובים קהילתיים יהודיים (Yiftachel, 1992). כך, בעוד שלמועצות האזוריות יש די שטח לפתח התיישבות חדשה ובאמצעותה למשוך אוכלוסייה חזקה יחסית, הרשויות העירוניות נעדרות שטחים לפיתוח ונאלצות להתמודד עם קשיים חברתיים של אוכלוסייתן הותיקה.

צורמת עוד יותר ההבחנה שלחלוקה מוניציפלית זו, המחדדת הבחנה אתנו-מעמדית, יש ביטוי חומרי מובהק. מבין עשר הרשויות המקומיות המובילות בחיובי ארנונה שאינה למגורים לנפש (2002) (רזין וחזן, 2006), רק באחת יש רוב מזרחי (אילת). מיותר לציין שכולן רשויות יהודיות. מבין 20 הרשויות המקומיות האחרונות בחיובי

ארנונה שאינה למגורים לנפש (2002), רק שתיים הן יהודיות – מודיעין עלית החרדית מעבר לקו הירוק ובני עי"ש הממזגת מזרחים ורוסים. כל יתר הרשויות הן ערביות. אין פלא אפוא שמבקר המדינה (2000) הקדיש פרק מיוחד לנושא ההכנסות הנמוכות מארנונה בגין שימושי קרקע עסקיים בדוח המיוחד שעסק בערי הפיתוח בדרום.

* * *

על רקע מציאות מרובדת זו על בסיס אתנו-מעמדי עולה השאלה האם ראוי לקיים הפרדה מוניציפלית המושתתת על אבחנות אתניות-תרבותיות, בלי שקיימת תשתית מבנית-תעסוקתית לכך? שאלה זו מכוונת אל גוף הידע המחקרי העוסק בשאלות של רב-תרבותיות ושל הזכות להכרה המבוססת על צורות מגורים ושלטון מקומי נפרד לקהילות ייחודיות. ספרות מחקרית זו כוללת שתי הנחות יסוד: האחת, לכל קהילה בעלת מאפיינים תרבותיים ייחודיים, ובכלל זה מאפיינים אתניים, הזכות להתארגן במסגרת מרחבית מובחנת (Ipsen, 2005); השנייה, הרשויות המקומיות מעצבות, במידה רבה, את הזהויות הפוליטיות והחברתיות של תושביהן (רוזן-צבי, 2005). הבה נבחן את ההנחות הללו לעומקן.

הפרויקט הרב-תרבותי אינו נושא אופי אחיד – הוא משתנה בהתאם לרמת הסגירות (או, לחלופין, הפתיחות) של הקבוצות החברתיות השונות ובהתאם למידת הריחוק ההדדי (או, לחלופין, הקרבה) ביניהן. ככל שגדלים הסגירות התרבותית של הקבוצות והריחוק ההדדי ביניהן, יבוא הפרויקט הרב-תרבותי לביטוי במספר רב יותר של הסדרים ציבוריים נפרדים, כמו שלטון מקומי – ולהפך. כאשר הסגירות של הקבוצות והריחוק ביניהן גדולים, הייחוד התרבותי של קבוצות מסוימות ושל אורחות החיים שלהן כה עמוק, עד שכל קבוצה מסתגרת בשכונות מגורים ויישובים נפרדים, שולחת את ילדיה לבתי ספר המקיימים אקלים תרבותי ייחודי ונהנית משירותים חברתיים ותרבותיים ייחודיים (תקשורת, דת ומרכזי תרבות אחרים). מצד שני, כשהפתיחות התרבותית של הקבוצות והקרבה ההדדית ביניהן גדולות, הייחוד התרבותי של קבוצות מסוימות ושל אורח החיים שלהן אינו כה עמוק, והן מוצאות מכנה תרבותי משותף רחב שבא לידי ביטוי ביכולתן לחלוק מרחבים ציבוריים משותפים (יונה, 2005). לשלטון המקומי תפקיד מהותי בהקשר זה. אם מידת הריחוק והסגירות בין הקבוצות גדולה, ראוי לקיים מנגנוני שלטון מוניציפליים נפרדים כדי שאלה שישפיקו את האקלים התרבותי הייחודי לכל קבוצה. מסגרת זו אמונה על קיום אורח חיים קהילתי המשתף את חבריה בעיצוב אורח חייהם.

אך האם בשם הפרויקט הרב-תרבותי ראוי להצדיק אפליה בהקצאת משאבים, או, לענייננו, קביעת גבולות מוניציפליים שיוצרת חלוקה בלתי שוויונית של הכנסות מארנונה? ראשית, ראוי לציין שחלוקתו המוניציפלית של המרחב בישראל בשנות ה-

40 וה-50 לא נשענה על בסיס קידומו של פרויקט רב-תרבותי, אלא על מגמה של שליטה לאומית במרחב והדרה על בסיס אתני (יפתחאל, 1997; צפדיה, 2002). אך היות והיום נשמעים קולות השואפים לעגן את השלטון המקומי על בסיס של קהילתיות, יש מקום לדון בשאלה זו.

לפרויקט הרב-תרבותי קמו מתנגדים רבים בטענה שהוא מסיט את תשומת הלב מהעניין החלוקתי, דהיינו מתעלם מעניינים של פערים ומעמדות. אולם לפרויקט זה גוונים רבים. באחדים מן הגוונים, בעיקר באלה המזוהים עם ערכים ליברליים, אכן קיימת התעלמות מענייני הפערים המעמדיים בין הקבוצות. אולם גרסאות עכשוויות יותר רואות ברב-תרבותיות פרויקט שעניינו הכרתי וחלוקתי כאחד (לדוגמה: פרייזר, 2004; יונה, 2005). הפרויקט הרב-תרבותי על פי גישות אלו צריך להיות מנוסח במונחים פוליטיים ביחס לצירים חברתיים מרבדים כמו אתניות, גזע, מעמד ומגדר.

כיצד עתידה אפוא להיראות הישות המוניציפלית החלופית שמתקיימת בה מערכת יחסים חברתית המושתתת על פוליטיקה של השונות השזורה בצדק חלוקתי? עבור יאנג (Young, 1990) וסנדרקוק (Sandercock, 2000) זהו חזון נורמטיבי המאפשר יחסים חברתיים של שונות ללא הדרה. מדיניות מוניציפלית כזו אינה מנוהלת מנקודת מבט של קבוצה אחת, אלא חייבת להביא בחשבון את הקול, את הצרכים ואת האינטרסים של קבוצות שונות החיות במרחב, גם אם אינן שותפות בגיבושה של הקהילה ההומוגנית או הדומיננטית. גישה זו דוחה את התאוריה המציעה פתרון להטרורגניות החברתית במרחב בדמות אוטונומיה מוניציפלית לקבוצות שונות, שהרי אלו רק ישעתקו את הבעיות הקיימות ואת החלוקה הבלתי שוויונית של המשאבים.

על סמך הבנה זו מציעה Young (1990) כמה עקרונות בעלי אופי מרחבי-שלטוני לניהולו של מרחב הטרורגני. שניים מהם – מגוון וציבוריות – מניחים שהמפגש בין קבוצות שונות במרחב מתרחש, באופן חלקי, כתוצאה מעירוב שימושים במרחב הציבורי בעיר. במובן זה העיר נתפסת כמרחב ציבורי המאופיין בהטרורגניות בהגדרת הצרכים של הקהילות השונות שבתוכו. מסיבה זו המרחב הציבורי העירוני אמור להיות נגיש לכול ומשרת את כלל הקהילות במרחב – הן העירוני והן הסובב אותו.

* * *

דיון זה במרחב הרב-תרבותי מוביל להמלצות אופרטיביות בעניין השלטון המוניציפלי בישראל. לשיטתי, יש להציב כיעד ארוך טווח, בתהליך הדרגתי ומדוד, את פירוקן של המועצות האזוריות ולכונן גבולות מוניציפליים חדשים של רשויות עירוניות הטרורגניות, המבוססות על מרחב עירוני ומרחב כפרי, פרברי ופתוח, הסובב את העיר. על-פי גישה זו, ירוחם, לדוגמה, תקלוט את מקבץ היישובים של שדה בוקר, וסח'נין – את המצפים הסמוכים לה. מועצה אזורית כמו בני שמעון תפורק, ויישובים מתוכה

יועברו לאחריותן המוניציפלית של אופקים, רהט ובאר שבע – בהתאם לסמיכות גאוגרפית. על-פי שיטה זו, מצפה רמון תהפוך, כנראה, ליישות המוניציפלית הגדולה בישראל לאחר שחלקים גדולים מרמת נגב יועברו לאחריותה.

העיר, ובעיקר מרכזת, היא שתהווה את המרחב הציבורי ההטרונגי. ארנונה עסקית וארנונה למגורים, כמו גם כספים המועברים מן השלטון המרכזי, ייגבו ויועברו ישירות אל המנגנון השלטוני המוניציפלי שימוקם פיזית בעיר. מתוך סל הכנסות זה ייגזר תקציב ייעודי למטרות של שימור וטיפוח קהילתי לוועדים מקומיים ביישובים הסובבים ובשכונותיה של העיר. נציגי הוועדים השונים, שייבחרו על-ידי הקהילות המקומיות, יהוו מעין מקבילה למועצה, וסמכויותיהם יוגדרו בחוק הן ביחס לראש הרשות והן ביחס למועצת היישות המוניציפלית החדשה, מתוך שאיפה ליצור הסדר פוליטי לא-היררכי, דהינו כזה שבו מוטלות הגבלות על ראש העיר ומועצת העיר בכפיית סמכות על הוועדים המקומיים. למותר לציין שראש העיר ומועצת העיר ייבחרו בידי כלל התושבים בישות המוניציפלית.

תכנית כזו מבטיחה צמצום פערים מרחביים בין רשויות מוניציפליות, אך איננה מבטיחה את חיסול הפערים. גם ראוי להדגיש שהתכנית איננה ממקמת את עצמה בשורה אחת עם רעיונות לביזור, הפוטרים את המדינה מאחריות על הנעשה ברשויות המקומיות. תפקידה של המדינה בתכנית זו לא יקטן, אך ישתנה. תקציבי איזון עדיין יהיו בתחום אחריותה, וכמובן שבשנים הראשונות ליישומה של תכנית מהפכנית מעין זו, תהיה למדינה מעורבות מקיפה בנושאים של גישור, השגת פשרות והטלת מרות.

רשימת מקורות

אפלבוים, ל' וד', ניומן (1991). **יישובי היזמה הפרטית: התפתחותם ומקומם במערכת השלטון המקומי**, רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.

אפלבוים, ל' וד', ניומן (1997). **התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי**, ירושלים: מכון פלורסהימר למחקרי מדיניות.

יונה, י' (2005). **בזכות ההבדל**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.

יפתחאל, א' (1997). **בינוי אומה וחלוקת המרחב ב"אתנוקרטיה הישראלית"**: התיישבות, קרקעות ופערים עדתיים, **עיוני משפט**, כ"א (3): 663-637.

ניומן, ד' וא', אורגד (1991). **המועצות האזוריות בישראל**, תל אביב: ארגון המועצות האזוריות.

פרייזר, נ' (2004). מחלוקה להכרה? דילמות של צדק בעידן פוסט-סוציאליסטי, בתוך: ד' פילק, וא' רם, (עורכים), **שלטון ההון**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 270-297.

צפדיה, א' (2002). המרחב הישראלי בעידן השלום: בין כוחות לאומיים לכוחות כלכליים, בתוך: מ' בנבנשתי (עורך), **הבוקר למחרת: עידן השלום - לא אוטופיה**, ירושלים: כרמל והמכון ע"ש הרי ס טרומן למען קידום השלום, האוניברסיטה העברית בירושלים, עמ' 257-322.

רוזן-צבי, י' (2005). ממקומיות לאזוריות: לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי, **דין ודברים**, ב' (1): 159-210.

רזין, ע' וא', חזן (2006). **חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע', חסון, ש' וא' חזן (1994). מאבקים על גבולות מוניציפליים: מועצות אזוריות והמרחב העירוני, **עיר ואזור**, 23, עמ' 5-28.

שרון, א' (1951). **תכנון פיזי בישראל**, ירושלים: המדפיס הממשלתי.

Feitelson, E. (1999) Social Norms, Rationales and Policies: Reframing Farmland Protection in Israel, *Journal of Rural Studies* 15: 431-446.

Ipsen, D. (2005) The Socio-spatial Conditions of the Open City: A Theoretical Sketch, *International Journal of Urban and Regional Research* 29: 644-653.

Sandercock, L. (2000) When Strangers Become Neighbours: Managing Cities of Difference, *Planning Theory and Practice* 1: 13-30.

Tzfadia, E. (2005) Academic Discourse on Making New Towns in Israel: Three Approaches in Social Science, *Environment and Planning C: Government and Policy* 23: 475-491.

Yiftachel, O. (1992) *Planning a Mixed Region in Israel*, Aldershot: Avebury.

Young, I.M. (1990) *Justice and the Politics of Difference*, Princeton: Princeton University Press.

דרוש שינוי מבני עמוק, המבוסס על עקרונות של צדק חלוקתי

יששכר (איסי) רוזן-צבי

נייר העמדה של רזין וחזן בנושא חלוקת העושר המוניציפלי בישראל מעלה סוגיות מן המורכבות ביותר העומדות על סדר היום בתחום השלטון המקומי: כיצד ניתן להתמודד עם הפערים הגדלים והולכים בין רשויות מקומיות עשירות ועניות ובה-בעת לצמצם ככל האפשר את הפגיעה באוטונומיה המקומית ובתמריצים הכלכליים המעודדים זמנות מצד הרשויות המקומיות. טענת המחברים היא שלא ניתן לסמוך על השלטון המרכזי שייעשה את העבודה החלוקתית – גם כיוון שהעברת הסמכות לחלק מחדש את המשאבים בין הרשויות המקומיות מהווה פגיעה באוטונומיה המקומית וגם כיוון שהשלטון המרכזי אינו נתפס על-ידי השלטון המקומי כ"מתווך הוגן", כי ניסיון העבר הוכיח שלא ניתן לסמוך עליו וכי הלאמה של תקבולי הרשויות המקומיות תביא בסופו של דבר לשחיקת ההכנסות של השלטון המקומי. ההצעה של רזין וחזן היא אפוא לעודד שיתופי פעולה וולונטריים בין רשויות מקומיות סמוכות, ובמקרים מסוימים לאפשר כפייה של חלוקת ההכנסות על-ידי משרד הפנים – אבל רק בתנאים מגבילים אשר ימנעו ניצולו של כוח זה לרעה על-ידי השלטון המרכזי.

אני סבור שהצעה זו היא בבחינת "מתן כדור אספירין לחולה סרטן". הבעיה של השלטון המקומי, ובכלל זה הפערים המתחדדים בין הרשויות המקומיות השונות, היא בעיה מבנית עמוקה בעלת היבטים פוליטיים, כלכליים וחברתיים. פתרונה לא יוכל אפוא להישען על שיתופי פעולה וולונטריים ברמה המקומית ואפילו לא על כפייה של שיתופי פעולה מעין אלה על-ידי שר הפנים. הסכמים וולונטריים בין רשויות מקומיות, על רקע המבנה הקיים של השלטון המקומי, הם בעייתיים בשל התשתית הבלתי שוויונית. שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות יתרחש כיום רק כאשר הדבר עולה בקנה אחד עם האינטרסים הכלכליים של כל הרשויות המעורבות. כך, למשל, אם רשות אחת תשקיע כספים בפיתוח אזור תעשייה ואילו הרשות השנייה תתרום את המקרקעין, עשוי להיחתם הסכם לשיתוף פעולה. אך שיתופי פעולה אלה ישאירו מחוץ לתמונה את הרשויות העניות והחסרות משאבי נדל"ן (עירות פיתוח ורשויות מקומיות ערביות) ולא יתרמו בצורה משמעותית לצמצום הפערים הכלכליים. גם כפייה של חלוקת הכנסות ברמה המקומית, על אף שיש לה יתרון על שיתופי הפעולה

הוולונטריים, תהיה בבחינת "הקומץ שאינו משביע את הארץ", מה גם שאותם תנאים אשר הופכים את השלטון המרכזי ל"מתווך לא הוגן" ישפיעו גם על האופן שבו יכפו שיתופי פעולה, אם בכלל.

הכשל בהצעתם של רזין וחזן הוא בניסיון לבדד מרכיב אחד – חלוקת הכנסות מארנונה שאינה למגורים – ולפתור אותו, בלי להביא בחשבון את השאלה מה הביא לפערים העצומים בהכנסות בין הרשויות השונות. רק אם נבין לעומק את שורש מחלתו של השלטון המקומי נוכל למצוא לה תרופה הולמת. לטעמי, פתרון יכול להיות רק ברפורמה משמעותית במבנה השלטון המקומי שתביא בחשבון את כל ההיבטים – המרחביים, הפוליטיים, החברתיים והכלכליים – הקשורים במהודק אלה באלה. אדון כאן בקצרה בשאלה כיצד הגענו לאן שהגענו. במסגרת תגובה קצרה זו לא אציג פתרונות, אלא רק את המסגרת הרעיונית (משפטית), שבתוכה יש, לטעמי, לחפש את הפתרונות לחלוקה ראויה יותר של העושר המוניציפלי (המעוניינים בפתרון אפשרי מוזמנים לעיין במאמרי: רוזן-צבי, 2005).

את תוצאותיו החברתיות החמורות של המבנה הקיים של השלטון המקומי ואת תרומתו הנכבדה לפערים הכלכליים הגדלים בין רשויות מקומיות שונות – ובמקביל גם בין קבוצות לאומיות, אתניות ודתיות שונות – אפשר להבין אך ורק לנוכח החלוקה החברתית של המרחב המאפיינת את מדינת ישראל. בשל האופן שבו שורטטו הגבולות המוניציפליים סמוך לקום המדינה, מאופיינת ישראל בדפוסי הפרדה מרחבית (segregation) בין הקבוצות השונות המרכיבות את החברה הישראלית. מפת ההתיישבות מורכבת בעיקר מיישובים הומוגניים, היוצרים הבחנה טריטוריאלית בין יהודים לערבים, אשכנזים למזרחים ובין דתיים לחילונים. ההתיישבות הנפרדת אינה תוצאה של התפתחות טבעית והכרחית, אלא פרי אידאולוגיה שלטונית שמתבטאת, באופן היסטורי, בהקצאת קרקעות מדינה לקבוצות מסוימות על-ידי גורמים שלטוניים ושלטוניים למחצה ובהדרתן של קבוצות אחרות (בנבנישתי, 1998).

בהיבט היסטורי, התערבה המדינה התערבות פעילה בשוק המקרקעין ופעלה במקרקעין רבים שבבעלותה או בשליטתה מתוך מגמה ברורה ליצור הפרדה טריטוריאלית בין הקבוצות המגוונות המרכיבות את החברה הישראלית. האידאולוגיה הציונית, שהייתה ועודנה האידאולוגיה השלטת בקרב השלטון המרכזי בישראל, הכתיבה הפרדה טריטוריאלית מוחלטת בין יהודים לערבים. בייחוד המרחב ראתה הציונות את אחד מתפקידיה העיקריים. ייחוד המרחב התבצע במדיניות של "פיזור אוכלוסין", שמשמעותה התיישבות יהודית באזורי הספר – הגליל בצפון והנגב בדרום. אך מדיניות התיישבותית זו, שנועדה לנכס אזורים אלה ולמנוע את אפשרות

חזרתם של הפליטים הפלסטינים לביתם, פעלה גם ליצירת הבדלים והפרדה בין קבוצות שונות של יהודים (יפתחאל, 1998).

אם בעבר היה צורך במדיניות ממשלתית מכוונת כדי ליצור הפרדה טריטוריאלית בין הקבוצות השונות, כיום מבצע את העבודה משפט השלטון המקומי בצורה יעילה יותר ובאופן שאינו מושך תשומת לב. גם בהיעדר מדיניות מכוונת המחייבת הפרדה טריטוריאלית על בסיס גזעי, אתני או דתי – הכללים הניטרליים, לכאורה, של משפט השלטון המקומי משעתקים את ההפרדה המרחבית (segregation) ההיסטורית בין הקבוצות השונות באוכלוסייה. גבולות השיפוט של הרשויות המקומיות מסתירים את החלוקה הבלתי שוויונית של משאבים כלכליים ופוליטיים בין כפרים ערביים לערים יהודיות ובין ערי הפיתוח המזרחיות לקיבוצים האשכנזיים. על-ידי ריקון הרשויות המקומיות מכל תוכן פוליטי משמעותי ועמידה עיקשת על האוטונומיה של הרשויות ואחריותן לתושביהן בלבד, משעתק משפט השלטון המקומי את אי-השוויון המרחבי ההיסטורי. הסמכויות הפורמליות המועטות שנמסרו לידי הרשויות המקומיות וסמכויות הפיקוח הדרקוניות של משרד הפנים על ביצוען מונעות מתושביהן של רשויות מקומיות חלשות לשנות את מצבם באמצעות המנגנונים הפוליטיים הפנימיים; ואילו הפיצול המטרופוליני – החלוקה המרחבית של המטרופולין למספר רב של יחידות פוליטיות קטנות ואוטונומיות – מסכל כל אפשרות לשיתוף פעולה אזורי בין הרשויות המקומיות ומבטיח שאי-השוויון המרחבי המבני יישאר על כנו.

ביזור הסמכויות הבלתי פורמלי והבלתי מתוכנן שהחל בשנות ה-80, תרם אף הוא לאי-השוויון המרחבי, שכן לא כל הרשויות המקומיות נהנות ממנו במידה שווה. בעוד חלק מן הרשויות הסתגלו במהירות למצב החדש, מצאו מקורות הכנסה חלופיים והגבירו את עצמאותן, רשויות אחרות נקלעו למשבר כספי חמור ואיבדו את שארית העצמאות שהייתה להן. עובדה זו תרמה מצדה להרחבת הפערים, הגדולים ממילא, בין רשויות מקומיות חזקות לרשויות מקומיות חלשות הניתנות בקלות לזיהוי במונחים גאוגרפיים (מרכז לעומת פריפריה), גזעיים (יהודים לעומת ערבים) ואתניים (אשכנזים לעומת מזרחים). בעוד רשויות מקומיות עשירות, המצויות רובן במרכז הארץ, מסוגלות לשמור על רמה גבוהה של מערכות חינוך, תברואה ותשתיות פיזיות בתחומן, הרשויות העניות, הנסמכות על מימון ממשלתי, מתקשות בכך, ונגזר עליהן לדשדש מאחור (רוזן-צבי, 2004; בלנק, 2004).

המבנה הקיים של משפט השלטון המקומי מעניק לרשויות המקומיות מעט מאוד תמריצים לשתף פעולה עם רשויות מקומיות סמוכות. האידאל של קהילות הומוגניות הוביל לפיצול המרחב המטרופוליני למספר רב של רשויות מקומיות, המגדירות עצמן כ"קהילות מקומיות" באמצעות היבדלות מן הרשויות האחרות. אידאל הקהילה

מייחס ערך רב להומוגניות של חברי הקהילה ואוכף אותה. עקב כך, פועל האידאל הקהילתי להדרתם של אלה שנתפסים כ"אחרים", אלה שעמם הקבוצה אינה יכולה להזדהות באופן מוחלט. התייחסותו של משפט השלטון המקומי אל חלק מן הרשויות המקומיות (בעיקר המועצות המקומיות והוועדים המקומיים של המועצות האזוריות) כאל קהילה אורגנית, מחזקת את התפיסה כי רב המפריד על המאחד ביניהן ומשעתקת את אלמנט ההדרה שאידאל זה מעמיד במרכז.

משפט השלטון המקומי לא רק שאינו מונע את התבדלותן של הרשויות המקומיות זו מזו, אלא מעודד אותה. הרשויות המקומיות מתוארות על-ידי בית המשפט במונחים של "משק סגור", כאשר הנחת היסוד היא שתושבי הרשות המקומית משלמים מסים שצריכים לשוב ולהיות מושקעים בקהילה כשירותים מוניציפליים. רמת השירותים העירוניים הניתנים מעבר לגבולותיה המוניציפליים של הרשות המקומיות, יורדים ככל שיהיו, אינה מעניינת את תושבי הרשות המקומית. במילים אחרות, הגבולות המוניציפליים מצמצמים את תחום העניין של תושבים מקומיים ויוצרים הפרדה פסיכולוגית בין תושביהן של רשויות מקומיות סמוכות, הפרדה שקשה לגשר עליה יותר מאשר על המרחק הפיזי. באמצעות קשירתם של ההשתתפות הפוליטית, אספקת השירותים, בסיס המס ותכנון ובנייה לגבולות המוניציפליים, המבנה הקיים של משפט השלטון המקומי מעודד תחרות עזה בין הרשויות המקומיות ומצמצם את מרחב ההסתכלות של תושבים מקומיים באופן שמונע מהם לראות את האופנים הרבים שבהם הם משפיעים ואף מושפעים ממה שקורה מעבר לגבולות המוניציפליים, וכמו כן להכיר בכך שיש להם עניין ברווחתם של תושבי רשויות מקומיות סמוכות (רוזן-צבי, 2004).

מאז שנות ה-80, מגמה זו בולטת פי כמה. שורה של תמורות משפטיות, כלכליות, חברתיות ופוליטיות, בהן המהפך שהוזכר לעיל באופן המימון של הרשויות המקומיות, הובילו להגברת התחרות בין הרשויות המקומיות על שימושי קרקע עסקיים ועל אוכלוסיות מבוססות המשלמות ארנונה גבוהה מעלות השירותים המוניציפליים שהן צורכות, והפחיתו במידה ניכרת את שיתוף הפעולה המועט ממילא הקיים בין הרשויות. בין התסמינים ההרסניים של תחרות זו ניתן למנות את הגידול הדרמטי במספר סכסוכי הגבולות בין הרשויות המקומיות, התגברות תופעת הפרבור המפוזר (suburbanization) והפיתוח העירוני הזוחל בשולי הערים (urban sprawl), המביאים כולם לאבדן משמעותי של שטחים פתוחים – תופעות שעליהן מצביעים גם רזין וחזן.

כאשר מחליטים על חלוקה מחדש של העושר המוניציפלי חייבים להביא בחשבון את הבעיות המבניות הללו: את המקור לאי-השוויון ואת המניעים לחוסר שיתוף הפעולה בין הרשויות. הבנה שכזו מלמדת שהסתמכות על שיתוף פעולה וולונטרי או על כפייה מקומית של חלוקת הכנסות אינה יכולה להוות פתרון לבעיה. רק שינוי מבני עמוק, המבוסס על עקרונות של צדק חלוקתי, עשוי לפתור את בעיית השלטון המקומי בישראל.

רשימת מקורות

- בלנק, י' (2004) מקומו של 'המקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון מרחבי בישראל, **משפטים**, לד 197.
- בנבנישתי, א' (1998) 'נפרד אבל שווה' בהקצאת מקרקעי ישראל למגורים, **עיוני משפט**, כא 769.
- יפתחאל, א' (1998) בינוי אומה וחלקות המרחב ב'אתנוקרטיה הישראלית': התיישבות, קרקעות ופערים עדתיים, **עיוני משפט**, כא 637.
- רוזן-צבי, י' (2004) 'מקום הצדק': משפט השלטון המקומי ואי-צדק חברתי, **עיוני משפט**, כח 417-471.
- רוזן-צבי, י' (2005) ממקומיות לאזוויות: לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי, **דין ודברים**, ב' (1): 210-159.

חלופות מרחביות-טריטוראליות לחלוקת העושר המוניציפלי

עמירם גונן

חלוקת העושר המוניציפלי באה לענות על סוגיית הפערים הקיימים בין רשויות מקומיות בשיעורי ההכנסה ממסים ומהיטלים. מקורה של סוגיית הפערים הוא השונות הקיימת בין יישובים בהרכב החברתי-הכלכלי ובהרכב העסקים.

בתחום המגורים, תופעת ההיבדלות הגאוגרפית של קבוצות אוכלוסייה מן הבחינה החברתית-הכלכלית, קיימת בכל מדינה ובכל תקופה. שיעור המיסוי יהיה אפוא שונה על פני מרחב היישובים של ישראל, גם אם יינקטו צעדים דרסטיים לבניית תמהיל אחיד של אוכלוסייה בכל אחת מן הרשויות המקומיות.

אולם הגורם העיקרי כיום לפערים ברמת ההכנסות העצמיות ממסים ומהיטלים בקרב הרשויות המקומיות קשור בעיקר לגאוגרפיה הדיפרנציאלית של הפעילות הכלכלית. פעילות זו נוטה להתרכז במקבצים והיא הרבה יותר מרוכזת מאשר המגורים. לכן אנו מוצאים רשויות מקומיות רבות אשר אף שמתגוררת בהן אוכלוסייה ניכרת, אין בהן אלא קומץ של עסקים. אין בקומץ זה כדי להשביע את הקופה המוניציפלית הדלילה. חמור במיוחד הוא מצבם הכספי של רשויות מקומיות שגם מתגוררת בהן אוכלוסייה חלשה וגם הפעילות הכלכלית דלה בהן. רשויות מקומיות אלה במיוחד ממתונות לצעדים של חלוקת העושר המוניציפלי שיקלו על מצבן הכספי. עם רשויות מקומיות אלה נמנות כיום בעיקר ערי פיתוח רבות ויישובים ערביים רבים. חלוקת העושר המוניציפלי יכולה להתבצע בשני סוגים של מדיניות הנקוטה על-ידי השלטון המרכזי שבידיו הסמכויות לכך: מדיניות של הסדרה כספית ומדיניות של הסדרה מרחבית-טריטוראלית.

בין מדיניות כספית למדיניות מרחבית-טריטוראלית

מדיניות של הסדרה כספית פירושה העברת תקציבים בין הרשויות המקומיות לבין עצמן על-ידי השלטון המרכזי על-פי קריטריונים שונים. עיקר מטרתה של מדיניות זו היא להעביר כספים מרשויות מקומיות עתירות הכנסות עצמיות ממסים ומהיטלים אל רשויות מקומיות הסובלות מחסר בהכנסות עצמיות אלה בשל אוכלוסיית מגורים חלשה ובשל פעילות עסקית מצומצמת בתוך תחום שיפוטן. מענק האיזון המונהג על-

ידי השלטון המרכזי בישראל הוא אחד המכשירים העיקריים של מדיניות הסדרה כספית הנהוגים בעשורים האחרונים, שלא הניבו תוצאות של ממש בסגירה מסיבית של פערים בין רשויות מקומיות חזקות לחלשות.

מדיניות של הסדרה מרחבית-טריטוריאלית פירושה העברת שטחי שיפוט, שהם שטחי מיסוי מן הבחינה של חלוקת העושר המוניציפלי, מרשות מקומית אחת לרשות מקומית אחרת. מדיניות זו נועדה לא רק לענות על צורכי פיתוח של דיור או תעסוקה, אלא גם לשפר את בסיס המס של רשויות מקומיות חלשות. ראשי רשויות מקומיות רבות בישראל משתדלים ונאבקים בשנים האחרונות להרחיב את תחום השיפוט שלהם כדי ליצור כר לפעילות כלכלית המניבה מסים והיטלים מקומיים.

בין שני סוגי מדיניות ההסדרה של חלוקת העושר המוניציפלי קיימת תחלופה מסוימת לאורך ציר ההיסטוריה המוניציפלית בישראל. בשנות ה-50 הופעלה מדיניות של הסדרה מרחבית-טריטוריאלית מסיבית של עוגת העושר המוניציפלי באמצעות התוויית גבולות בקנה מידה גדול. לאחר מכן שלטו בכיפה אמצעי המדיניות של הסדרה כספית, על כל גלגוליהם. בשנים האחרונות שוב עולה אפשרות הפעלתה של מדיניות נמרצת של הסדרה מרחבית-טריטוריאלית כדי להתמודד עם פערים של עושר מוניציפלי בין הרשויות המקומיות בישראל. נייר עמדה זה מתמקד בסקירת החלופות העומדות לרשותם של קובעי המדיניות בתחום ההסדרה המרחבית-טריטוריאלית של העושר המוניציפלי על רקע ההתפתחות ההיסטורית של צעדי ההסדרה השונים שננקטו במדינת ישראל מאז הקמתה.

המיפוי המרחבי הגדול בשנות ה-50

הצעדים הדרסטיים הגדולים של עיצוב המפה המוניציפלית נעשו בעיקר בשנות ה-50, כשארשות קובעי המדיניות עמד מאגר גדול של קרקעות כתוצאה מן המהפך המדיני של מלחמת העצמאות והקמת מדינת ישראל. קרקעות שננטשו על ידי האוכלוסייה הערבית או הופקעו ממנה, שימשו חומר בידי מקימי יישובים יהודיים ובעקבותיהם בידי משרטטי הגבולות המוניציפליים. אלה היו השנים שבהן הוצבו המועצות האזוריות כמרכיב דומיננטי במפה המוניציפלית של ישראל. הצבה זו שיקפה את כוחו הפוליטי היחסי של המגזר הכפרי היהודי באותה עת ואת עצמתה של החקלאות בסולם הערכים של אותן שנים. המפה המוניציפלית החדשה דאז גם שיקפה את עליונותה הפוליטית של האוכלוסייה היהודית על האוכלוסייה הערבית שנאלצה להצטמצם בשטחי שיפוט קטנים בהרבה מאלה שהיו לה בתקופת המנדט הבריטי.

הסדרה כספית אך ללא תוצאות משמעותיות

לאחר ההסדרה המרחבית הגדולה של העשורים הראשונים להקמת המדינה עברה המטוטלת של חלוקת העושר המוניציפלי למדיניות של הסדרה כספית. ערן רזין ואנה חזן סקרו בכמה פרסומים את תולדותיה של ההסדרה הכספית ולא אחזור עליה בנייר עמדה זה. תולדות אלה מצוינות בדרך כלל בסימני דרך של שמות ראשי הוועדות אשר קבעו מדי פעם סל זה או אחר של הסדרה כספית. בשנים האחרונות, נוכח היעדר הישגים של ממש בסוג זה של מדיניות כספית, שעיקרה תיקונים מזעריים במערכת הקיימת של קריטריונים להקצאה של מענק האיזון, יש המהרהרים בשידוד מערכות בדמות "הלאמת" מס עסקים מקומי על ידי השלטון המרכזי, כפי שניסו לעשות בבריטניה. אולם נראה כי לצעד מרחיק לכת זה יש מתנגדים רבים, במיוחד בין החוששים מהאדרת כוחו של השלטון המרכזי ומכך שחלק ניכר מן הכספים ישמשו לאו דווקא למטרות אשר להן יועדו, כפי שקרה למסים אחרים ש"הולאמו".

שינויים ותיקונים קלים במפה המוניציפלית

מאז אותן שנים מעצבות מרחב מוניציפלי, הצטמצמה מדיניות ההסדרה המרחבית לכמה אפיקים עיקריים:

(א) **מתן תחום שיפוט עצמאי לערי פיתוח בשולי הארץ ולערי עולים במרכז הארץ** לאחר מספר שנים של קינון בתחום השיפוט של מועצה אזורית. כך, בראשית דרכה של המדינה המשיכו לקדש את ההפרדה המרחבית-המוניציפלית בין המרחב הכפרי לבין המרחב העירוני. אלא שהוצאתן של ערים חדשות אלה מן המרחב המוניציפלי הכפרי לוותה בדרך כלל בהקצאה מינימלית של תחום שיפוט לערים. ערים אלה נתפסו בעשורים הראשונים של המדינה כבעלות מידות זעירות למדי, כפי שמתגלה מן הדוחות והסקירות מאותם ימים על "גודלן האופטימלי" של ערי הפיתוח.

(ב) **הקפאה של תחומי השיפוט ברשויות המקומיות הערביות.** בעוד שבמפה המוניציפלית של היישובים היהודיים חלו תמורות כאלה או אחרות, בין השאר בעקבות הקמתם של יישובים יהודיים חדשים ואף מועצה אזורית חדשה בגליל, נותרה המפה המוניציפלית של היישובים הערביים על כנה. לא נמצאו דרכים משמעותיות לענות על גידול האוכלוסייה והעלייה ברמת החיים וכן לאפשר לרשויות המקומיות הערביות אזורי תעסוקה שיבטיחו, מלבד תעסוקה מקומית, גם הכנסות ממסים ומהיטלים.

ג) **תיקוני גבול זעירים**. על יסוד פעילותן של ועדות רבות לחקירת גבולות, נערכו מדי פעם תיקונים מצומצמים בגבולות תחומי השיפוט של יישובים, על-פי-רוב של יישובים עירוניים על חשבון שטח שיפוט של מועצות אזוריות. אולם היקפם הקטן יחסית של תיקונים אלה לא הביא לתוצאות משמעותיות מבחינת חלוקת העושר המוניציפלי. תיקונים קלים אלה לא חוללו שינוי מבני במפה המוניציפלית בישראל.

התרחבות פערים בשל שינויים הדרגתיים במפת ההכנסות המקומיות

אולם דווקא בשל ההקפאה במפה המרחבית גדלו הפערים בין רשויות מקומיות מבחינת רמת ההכנסות המקומיות ממסים ומהיטלים. גידול הפערים נגרם על-ידי שינויים דינמיים במפת ההכנסות המוניציפליות.

שינוי אחד במפת ההכנסות התחולל בשל גידול עצום בפעילות הכלכלית בערים הגדולות במרכז הארץ. ערים אלה מנקזות חלק ניכר מן הגידול בפעילויות העסקיות החדשות המציינות את ענפי הכלכלה הגלובלית של ישראל. ענפים אלה מבקשים להתמקם בעיקר במטרופולין תל אביב.

שינוי שני במפת ההכנסות התרחש בעשורים האחרונים בשל פיזור הפעילות הכלכלית הקשורה במסחר קמעוני, באחסנה בתעשייה ובתיירות אל המרחבים הכפריים שבתחום השיפוט של המועצות האזוריות. היישובים הכפריים, לאחר שהחקלאות ירדה בהם מגדולתה הכלכלית והאידיאולוגית, תרו אחר מקורות פרנסה חדשים והפכו עד מהרה לכלי קיבול זול יחסית מבחינת מחירי נדל"ן ושיעורי מסוי בהשוואה לערים. מיתרון נגישותי מיוחד נהנו יישובים כפריים הסמוכים לערים קיימות המהוות מאגר של קונים ועובדים כאחד. בהקשר של חלוקת העושר המוניציפלי הייתה לתהליך זה השפעה ניכרת על רמת ההכנסות של המועצות האזוריות שבהן שוכנים יישובים כפריים רבים. הערים, שבקרבתן אך לא בתחום שיפוטן, התרחשה התמורה, התבוננו בעיניים כלות בבסיס מס מעסיקים שהולך וקם בקרבתן בעטייה של אוכלוסיית הקונים והעובדים המתגוררת בהן ושאינן להן חלק ונחלה בו. במיוחד מעלים את חמתן של ערים אלו אזורי תעסוקה ומרכזי קניות הפועלים לעתים ממש ליד גבול השיפוט של הערים, כחלק גאוגרפי אינטגרלי מן ההתפתחות העירונית המתחוללת בהן. אולם בשל התוויית גבולות מוניציפליים שנערכה בעידן פוליטי-חברתי-כלכלי קודם, אין לערים כל חלק בהכנסות ממסים על עסקים אלה.

שינוי שלישי במפת ההכנסות התרחש בעשורים האחרונים בשל העדפה גוברת למגורים בבית פרטי, מוקף חצר וגינה, אצל רבים מבני מעמדות הביניים היהודים. העדפה זו מצאה את ביטויה במרחב הכפרי דווקא בשל מדיניות יזומה להרחיב את תחום המגורים של יישובים כפריים רבים, וזאת כחלק מהמאמץ להפוך את ענף המגורים לענף כלכלי מכניס, גם של מסים מקומיים, כתחליף לענפי החקלאות שירדו מגדולתם. כתוצאה מעקירה זו אל הכפר שהפך לפרבר, ערים ותיקות רבות החלו לאבד מספר ניכר למדי של תושבים מבוססים, שהעבירו את תשלום המסים המקומיים מהרשויות המקומיות העירוניות אל המועצות האזוריות.

שינוי רביעי במפת ההכנסות, הכרוך אף הוא בחיפוש אחר הווילה והקוטג', הסתמן בהקמה מסיבית של יישובים חדשים, הנושאים כותרות של יישובים קהילתיים, מצפים, כוכבים והתנחלויות, שהיו חלק ממדיניות יישובית זו או אחרת של השלטון המרכזי. גם אלה גרמו ליציאה מסיבית של אוכלוסייה מבוססת מרשויות מקומיות ותיקות אל רשויות מקומיות חדשות, וגם שינוי זה הביא לפגיעה יחסית בבסיס המס של הרשויות המקומיות הוותיקות. התסכול ברשויות המקומיות הוותיקות הוא רב גם מפני שרבים מן היישובים החדשים שוכנים לא הרחק מהוותיקים ותושביהם נשענים על היישובים הוותיקים לצורכי תעסוקה ושירותים, אך את מסייהם המקומיים הם משלמים לרשויות המקומיות החדשות.

חלופות מרחביות לסגירת פערים בין רשויות מקומיות

הדיון והפרקטיקה שהתפתחו סביב מדיניות אפשרית של הסדרה מרחבית-טריטוריאלית של מפת ההכנסות המקומיות העלו כמה חלופות שאסקור להלן (מן הקל אל הכבד):

א) חלוקה מחדש של ההכנסות מאזורי תעסוקה משותפים – אמצעי זה ראשיתו באזור צח"ר (צפת, חצור הגלילית וראש פינה) בגליל העליון והוא מיושם כיום באזורים שונים בארץ. לא מדובר בשינויים בגבולות תחום השיפוט, אלא בקביעה חוזית של אזור תעסוקה נתון באחת מן הרשויות המקומיות כאזור של הכנסות משותפות לכמה רשויות מקומיות, לפי מפתח זה או אחר. אמצעי זה נוטל במידה מסוימת את העוקץ מן הדרישה לשינוי גבולות של תחום שיפוט. הוא גם מעיד על הכרה בעובדות יסוד אלה: לא כל רשות מקומית קטנה יכולה לשאוף להקמת אזור תעסוקה של ממש בתחומיה ויש יתרונות לגודל של ריכוז. אמצעי זה יכול לשמש פתרון חלקי לבעיותיהן של כמה וכמה ערי פיתוח השוכנות בקרבתו של אזור תעסוקה המצוי בתחום שיפוט של מועצה אזורית סמוכה. הוא מתאים גם

לרשויות מקומיות ערביות השוכנות בקרבת אזור תעסוקה של מועצה אזורית, ונידון גם בהקשר למצב שבו כמה רשויות מקומיות ערביות שוכנות בסמיכות לאזור תעסוקה הנמצא בתחום השיפוט של רשות מקומית יהודית. הגם שבשנים האחרונות מדברים לא מעט על אמצעי זה, נראה כי אין בו כדי לספק רשויות מקומיות שאין להן בתחומן אזור תעסוקה מניב הכנסות ממסים. הן ימשיכו לצפות כי בסופו של דבר השלטון המרכזי יתפנה להרחבת תחום שיפוטן. גם נראה כי אמצעי זה שמור רק למקרים שבהם אזור תעסוקה בעל ממדים ניכרים אכן נמצא בקרבת מקום. אולם, יש חבלים בארץ שבהם אזורי תעסוקה גדולים הם תופעה נדירה.

ב. **תיקוני גבולות של תחום שיפוט** – אמצעי זה של תיקונים בעקבות עבודתה של ועדה לחקירת גבולות והחלטה של שר הפנים, הוא השולט בכיפה במצב העניינים הנוכחי. אף אם אמצעי זה אינו מחולל שינוי מבני של ממש במפה המוניציפלית ובסגירת פערים בין רשויות מקומיות, הוא עשוי בכל זאת להביא תיקונים קלים חשובים כשלעצמם כי הם מעוררים תחושה שמשוהו בכל זאת משתנה. עם זאת, ניסיון העבר מלמד, בעיקר בנוגע לרשויות המקומיות הערביות, כי שינויים מזעריים המוצעים על-ידי ועדה לחקירת גבולות, גורמים מפח נפש והתמרמרות אחרי שהוועדה לא נענתה לבקשה לשינוי גבולות משמעותי.

ג. **איחוד רשויות מקומיות** – אמצעי זה נתגלה וחזר ונתגלה כקשה מבחינה פוליטית, אם כי לא בלתי אפשרי. הוא עולה מדי פעם כצורך של הצעות לאיחוד של רשויות מקומיות סמוכות, אך נראה כי לא די בכך להשיג שינוי משמעותי. החיסרון העיקרי באמצעי זה נובע מן הפגיעה בזהותם ההיסטורית של יישובים קיימים ושל קהילות החשות השתייכות מקומית ליישובים אלה. נראה כי יהיה קל יותר לשנות תוואי של גבולות מאשר לבטל את קיומם של יישובים על-ידי איחוד רשויות מקומיות.

ד. **הרחבה מסיבית של תחומי השיפוט של מגזר מסוים של רשויות מקומיות הנתון בחסר מרחבי** – לפני שנים מספר עלתה יזמה בשלטון המרכזי, בהשראה פוליטית-אלקטורלית ברורה, לפתוח במהלך להרחבה מסיבית של ערי הפיתוח ברחבי הארץ על חשבון המועצות האזוריות הסמוכות אליהן או המקיפות אותן. לרעיון זה לא נמצאה תמיכה רחבה ולא נתגלתה בו המשכיות. רעיונות לשינויים מקיפים קשה לקבל, לא כל שכן לבצע, מה גם שלרעיון שכזה עלולים לקום אויבים ויריבים רבים. עוד לא נערכה בדיקה מדוע לא קיבל הרעיון בשעתו תנופה של ממש למרות שיש די נימוקים להצדיקו. מאחר שהרעיון הצטמצם במגזר אחד בלבד של הפסיפס המוניציפלי, אולי מסיבה זו לא נמצאו לו תומכים רבים

במערכות הפוליטיות והכלכליות הרלוונטיות. בעת האחרונה נשמעים שוב דיבורים על שינוי משמעותי בתחומי השיפוט של ערי הפיתוח, בעיקר בקרב חוגים המבקשים לקדם את האינטרסים של האוכלוסיות המאפיינות ערים אלה מן הבחינה העדתית.

ה. **שידוד מערכות כללי במפה המוניציפלית של ישראל** – יש מדינות שאינן מהססות לערוך רפורמה משמעותית במפה המוניציפלית שלהן. בהינף יד מציעים שם שורה של צעדים מרחביים הכוללים איחוד רשויות מקומיות או סיפוח של שטחים מתחום שיפוט אחד למשנהו, וכל זאת כדי להתאים את המפה לגאוגרפיה המשתנה של מגורים ושל תעסוקה ולסטנדרטים המשתנים של ניהול תקין ויעיל של מערכות ניהוליות וכלכליות. מדינת ישראל עורכת מדי כמה שנים תכנית מתאר ארצית חדשה בתחום התכנון המרחבי שמתחשבת ביעדים ובערכים חדשים, ובעיקר במציאות משתנה ומתחדשת. נראה כי הגיעה השעה שמדינת ישראל תיערך להכנת תכנית מתאר ארצית של גבולות מוניציפליים על כל המשתמע מכך לגבי פערים בין רשויות מקומיות. להלן אתייחס בקצרה לנושא זה אשר ראוי, לדעתי, להעלותו לדיון ציבורי, כדי לבחון את היתכנותו ושימונתו.

תכנית מתאר מוניציפלית לישראל

לאחרונה עולה השאלה האם אין מקום לחזור להסדרה מרחבית מחדש של המפה המוניציפלית בישראל נוכח השינויים ביחסי הכוחות בין המגזר הכפרי לעירוני בקרב האוכלוסייה היהודית, ונוכח התמורות הכמותיות והאיכותיות שהתחוללו ביישובים הערביים ושמחייבות מענה בתחומים שונים של פיתוח ותכנון. גם ערי הפיתוח והערבים היהודיות האחרות שצמחו בעשורים האחרונים וגם היישובים הערביים אינם עוד יישובים קטנים וחלשים, שנחשבו בזמנו כמי שיכולים להסתפק רק בחלק קטן מן העושר המוניציפלי המרחבי. שני מגזרים עירוניים אלה, היהודי והערבי, עומדים נוכח חבילת העושר המרחבי המוניציפלי שנטל לידי המגזר הכפרי היהודי בשנות ה-50, ומעלים את התביעה לקבל נתח ראוי יותר מעוגת העושר המרחבי המוניציפלי מזה הנמצא ברשותם. יש על כן מקום להתחיל לדון באפשרות של בנייה מחדש של מפת הגבולות המוניציפליים, כך שתתאים לתנאים החדשים וליחסי הכוחות השוררים בישראל בשנות האלפיים.

בנייה מחדש של המפה המוניציפלית תציב את המשימה של הסדרה מרחבית-טריטוריאלית של חלוקת העושר המוניציפלי במקום גבוה בסדר היום של מקבלי ההחלטות. מהלך זה יוציא את המשימה מוועדות החקירה של גבולות, העוסקות

במקרים ספציפיים והמאוישות בדרך כלל על ידי אנשים שאין להם מעמד פוליטי וציבורי מן המדרגה הראשונה. לעומת זאת, ועדת שרים או מנכ"לים של משרדי ממשלה, הנתמכת על-ידי צוות מקצועי מן המעלה הראשונה שמקבל ייעוץ מקצועי ותקציב פעולות מתאים, עשויה להגיע להמלצות בעלות משקל. אם יאומצו על-ידי הממשלה, ולא רק על-ידי שר הפנים כמקובל בוועדות לחקירת גבולות, עשויות המלצות אלה להוות בסיס לשינויים מבניים במפה המוניציפלית של ישראל, שיביאו בעקבותיהם התחלה של סגירת פערים בין רשויות מקומיות.

בעת הכנת תכנית מתאר למפה המוניציפלית החדשה של ישראל ניתן יהיה לבדוק גם רעיונות שאפתניים וגם רעיונות צנועים. רעיון שאפתני כלול בנייר העמדה של ד"ר ארז צפדיה, שבפרסום זה. בנייר הועלתה הצעה לחבר את העיר ואת היישובים הכפריים הסמוכים לה ליחידה מוניציפלית אחת. יש ארצות, בעיקר במזרח אסיה, שנוהגות כך. נראה לי כי מבחינה פוליטית עכשווית הצעה זו מרחיקה לכת, וזאת משום שהיא מבקשת לבטל את האוטונומיה המוניציפלית של המרחב הכפרי. עד עתה הצליח המרחב הכפרי לשמר את מעמדו העצמאי במערך המוניציפלי הישראלי, אף שחלו בו תמורות רבות מאז אותן שנים שבהן נהנה ממעמד מועדף במבנה הפוליטי בישראל.

לא ברור אם כדי לפתור את החסר היחסי של ערי הפיתוח יש צורך לשנות באופן דרסטי את הסדר או המשטר המוניציפלי בישראל. יש מקום לבחון רעיון צנוע יותר המתמקד ביחסי השטחים בין מגזרים מוניציפליים ולהסתפק בכך, אף-על-פי שגם משימה זו אינה קלה כלל ועיקר. הרעיון הצנוע יחסית הוא שרטוט מחדש של גבולות מוניציפליים באופן שיוענק מרחב פיתוח משמעותי למגזרי יישובים שבהם קיים חסר מרחבי-טריטוריאלי. על פי רעיון פחות שאפתני זה, עשויה בחינה מפורטת לאתר אזורים שבהם תירקם הסכמה בין העיר למרחב הכפרי להתאחד לתחום שיפוט אחד, אולם אין הכרח להציע זאת כהוראה גורפת לכל המערכת.

בין אם המערכת הישראלית תהיה נכונה לעכל רעיונות שאפתניים או צנועים באשר למבנה המפה המוניציפלית הדרוש לישראל ובין אם לאו ראוי שמשהו יתחיל להתפתח בכוון זה ואין להסתפק עוד באמצעים המסורתיים של תיקון גבול פה ואיחוד רשויות מקומיות שם.

חלק שני

דיון

י"ר:

פרופ' ערן רזין, האוניברסיטה העברית בירושלים ומכון פלורסהיימר

משתתפים:

פרופ' עמירם גונן - ראש מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

מר אהוד בן דרור - אגף התקציבים, משרד האוצר

מר מאיר כהן - ראש עיריית דימונה

מר דב ליטבינוף - ראש המועצה האזורית תמר

ער"ד מוחמד בשיר - ראש עיריית סח'נין

מר רני טריינין - ראש המועצה האזורית יואב

ער"ד נתן מאיר - משרד נתן מאיר ושות'

מגיב:

מר צבי בר – ראש עיריית רמת גן

פרופ' ערן רזין: המושב בנושא חלוקת העושר המוניציפלי בא בעיתוי מתאים, כיוון שהצעת חוק ההסדרים לשנת 2006 כוללת סעיף העוסק בדיוק בנושא זה, שנמצא בשנים האחרונות על סדר היום הציבורי יותר מאי-פעם.

השיח הציבורי על חלוקת העושר המוניציפלי נוגע בשלושה היבטים: מדיניות קרקעית, גבולות הרשויות המקומיות והכנסות הרשויות המקומיות. במסגרת המושב בחרנו להתמקד קודם כול בסוגיית הכנסות הרשויות המקומיות, אבל אי-אפשר, כמובן, לנתק את הדיון הציבורי מההיבטים האחרים.

חלוקת הכנסות ממסים מקומיים על נכסים שאינם למגורים היא נושא שהעיסוק בו עלה מדרגה פעמיים: בפעם הראשונה בסוף שנות ה-80, כתוצאה מהמהפך שחל אז במימון הרשויות המקומיות, ובפעם השנייה בתחילת שנות ה-2000, עקב הקיצוצים במענקי הממשלה לרשויות המקומיות, שגרמו למשברים תקציביים חסרי תקדים ברשויות מקומיות חלשות ולגידול בפערים בחוסן התקציבי בין רשויות מקומיות.

הרשות המקומית שהובילה בחיובי הארנונה שאינה למגורים לנפש בשנת 2002 היא המועצה האזורית תמר, הגובה ארנונה ממפעלי ים המלח וממפעלי המחצבים והכימיה במישור רותם, ממתחם בתי המלון בעין בוקק, ועד 2005 גם מהקמ"ג שליד דימונה. תמר הפכה למעין סמל להקצאה בלתי שוויונית של משאבים בין מועצות אזוריות דלילות אוכלוסין לערים חלשות ומרובות צרכים, כשלטענתה, מדדי ההכנסות לנפש אינם רלוונטיים לגביה בגלל הוצאות מיוחדות הנובעות משטח שיפוטה הגדול, על בעיותיו המיוחדות.

נוסף לתמר כמה מועצות אזוריות אחרות נהנות מחיוב גבוה לנפש של ארנונה שאינה למגורים, ביניהן המועצה האזורית חוף השרון, שנקטה מדיניות אגרסיבית במיוחד של פיתוח שימושי קרקע עסקיים. במגזר העירוני, כידוע, מובילה תל אביב בחיובי ארנונה שאינה למגורים. בתחתית הרשימה נמצאות כצפוי רשויות מקומיות ערביות, שחיובי הארנונה שאינה למגורים בהן זניחים.

אם לדבר במונחים של כסף מוחלט, רשימת 15 הרשויות המובילות בסך כל חיובי הארנונה שאינה למגורים מצביעה על תמונה מעט שונה. בעיר תל אביב כולה נמצא כמעט 20% מהכסף, ו-15 הערים שבכל אחת מהן היה חיוב הארנונה שאינה למגורים מעל 100 מיליון שקל, בשנת 2002, הן בדיוק שני-שלישים מסך כל חיוב הארנונה שאינה למגורים בארץ.

הניסיון שנצבר עד כה בהפעלת מנגנונים לחלוקה מחדש של הכנסות בין רשויות מקומיות בישראל, נוגע להסכמים לשיתוף פעולה בפיתוח ובניהול אזורי תעשייה. אזורי תעסוקה משותפים והסכמים לחלוקת הכנסות שרדו את חבלי הלידה והפכו

לכלי בארגז הכלים של השלטון המקומי בישראל. ב-1997 נכנס לתמונה משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, שהיה לו בהחלט כוח להשפיע באזורי עדיפות לאומית, כיוון שהוא זה שתקצב את פיתוח התשתיות לתעשייה והוא גם נתן כסף מיוחד למינהלות.

הבסיס החוקי הוסדר במידה מסוימת בשנת 2000, והנושא הוטמע גם במערכת התכנון הפיזי. משרד הפנים גם ניסה לכפות הסכמים לניהול משותף ולחלוקת הכנסות על בסיס ההמלצות של ועדות גבולות, ובתוקף סמכות השר לשנות גבולות מוניציפליים אם הצדדים אינם מסכימים להסדר המוצע. משנת 2003 הצטמצמה תמיכת משרד התמ"ת בנושא זה, והסיוע הציבורי היחיד שניתן כיום לקידום פארקי תעשייה משותפים הוא לקידום שיתוף פעולה בין רשויות ערביות ויהודיות. בשנת 2004 מינה משרד הפנים ועדה ברשותו של יעקב גדיש ז"ל לבדיקת האפשרות לחלק מחדש את הארנונה שאינה הכנסות למגורים. הוועדה דנה בכמה חלופות והחליטה שלא להמליץ על היטל ארצי כולל על הארנונה שאינה למגורים לצורך חלוקה מחדש.

בשנת 2005 הגיש משרד האוצר הצעת חוק, במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2006, המאפשרת לשר הפנים, באישור שר האוצר, לכפות הסדרי חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות סמוכות או גובלות, ולא רק לאשר הסדרים שהצדדים המעורבים הסכימו להם.

בכל הנוגע להערכת הניסיון שנצבר עד כה בארץ, אזכיר שתי בעיות שצריך להתמודד אתן:

(א) **הפרת הסכמים** – היה מקרה בולט של הסכם שהופר, כאשר בגלל לחץ פוליטי או אי-אמון ביכולתם של בתי המשפט לאכוף תוך זמן סביר הסכמים חתומים, הצד השני אפילו הסכים בסופו של דבר לחתימת הסכם חדש פחות נוח. אין ספק שזו בעיה, וצריך להגדיר סנקציות אפקטיביות, שיעמדו במבחן החוק והיועצים המשפטיים למיניהם, כלפי רשויות מקומיות המפרות הסכמים ופשוט מפסיקות לשלם. עדיף גם, מלכתחילה, להותיר בהסכמים פתח להערכה מחדש של נוסחאות חלוקה לאחר פרק זמן מסוים של שנים, ולא לחתום הסכמים מכאן ועד עולם, כאשר ברור שבאיזה שהוא שלב הדבר יתחיל לחרוק.

(ב) **עד כמה חלוקת הכנסות באמת משפיעה על החוסן הכספי של רשויות מקומיות?** מוקדם לומר, אבל אם ניקח את הדוגמה שבה יש כסף לחלק – של יואב, שפיר וקריית גת – אפשר לומר בהכללה: מי שהיה גירעוני קודם, נשאר גירעוני, מי שהיה מאוזן קודם נשאר מאוזן.

המחקר שלנו מטפל בשורת חלופות רחבות יותר לחלוקת העושר המוניציפלי, אבל אסתפק כאן בכמה מילים על החלופה שבה כנראה גילה משרד האוצר עניין, ולשמה הוקמה להערכת ועדת גדיש. חלופה זו מדברת על העברת אחוז מסוים מהארנונה שאינה למגורים, כ-20%, לקופה נפרדת, וחלוקתה מחדש בהתאם לנוסחה כלשהי, או באמצעות המענק הכללי. חלופה זו בהחלט יכולה לצמצם פערים בין רשויות מקומיות, אבל גלומות בה גם כמה בעיות: (א) פגיעה במוטיבציה של רשויות מקומיות לקדם פיתוח כלכלי. (ב) פגיעה באוטונומיה של השלטון המקומי. (ג) הלאמה, שהיא רק חלקית, של הארנונה שאינה למגורים היא סבוכה ליישום, ובסופו של דבר מחלקת מחדש סכומים שאינם גדולים במיוחד, כך שספק אם גובה הסכום הכולל שיחולק מחדש מצדיק את קשיי הביצוע.

נוסף לכך, יש שני חסמים ברמה הפוליטית לחלופה כזאת: החסם האחד, אי-אמון בסיסי במשרד האוצר כמתווך הוגן. ההכנסות מארנונה שאינה למגורים אינן מערכת סגורה. כללים במימון הרשויות המקומיות, כמו שאנחנו יודעים, משתנים מדי שנה באמצעות חוק ההסדרים, ויש אפוא חשש שהלאמה חלקית של הארנונה שאינה למגורים תביא בסופו של דבר לשחיקת סך כל ההכנסות של השלטון המקומי. זאת כיוון שהקופה החדשה תיבלע תוך זמן קצר על-ידי מענקי איזון שיקוצצו או על-ידי שחיקת הארנונה, כפי שקרה בשנות ה-80 וה-90 להכנסות המועברות ולמס המקביל. יש להעיר שבמושג "שיעור עדכון" שנמצא בחוק ההסדרים לשנת 2006, כבר יש מגמה לשחיקת הכנסותיהן של הרשויות המקומיות מארנונה.

החסם הפוליטי הנוסף נובע מכך שמנגנון חלוקה כזה, מהסוג הכוללני, הכלל-ארצי, שוועדת גדיש דנה בו, צפוי להעביר משאבים מהרשויות המקומיות בעלות העצמה הפוליטית הרבה ביותר לרשויות המקומיות המתאפיינות בחולשה הרבה ביותר; לאו דווקא ממועצות אזוריות שבעות ודלילות אוכלוסין לערי פיתוח חלשות ומקופחות.

התיקון לחוק הכלול בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2006, מעניק לשר הפנים סמכות מרחיקת לכת לכפות חלוקת הכנסות על רשויות מקומיות. בהצעת החוק קיימים בלמים לניצול לרעה של סמכות זו, אבל בלמים אלה עדיין מותירים כר להחלטות שעלולות להגדיל את התלות של רשויות מקומיות חזקות ואמידות בשר הפנים ובשר האוצר ולהקטין את התמריץ לקידום פיתוח שימושי קרקע כלכליים.

אנחנו מציעים כמה עקרונות להגבלת הסמכות המוצעת לחלוקת הכנסות בכפייה, באופן שיצמצם את ההשלכות השליליות של אמצעי שנועד להשיג יעדים של צמצום פערים ורצינוליזציה של פיתוח:

א) הגבלת חלוקת ההכנסות אך ורק לנכסים חדשים שאינם למגורים, שהוקמו לאחר קבלת החוק, למתקנים שאפשר להגדירם כלאומיים או לנכסים אחרים בנסיבות מיוחדות.

ב) הגבלה לרשויות מקומיות סמוכות, אך לא בהכרח גובלות.

ג) בעת קבלת ההחלטה על חלוקת ההכנסות, התחשבות בהוצאות הרשות המקומית במתחם הנדון, במידה שבה המתחם הוא מטריד סביבתי, והתחשבות בשימוש חלופי שהיה יכול להיעשות במתחם.

פרופ' עמירם גונן: אתייחס לאספקט המרחבי הטריטוריאלי של חלוקת העושר המוניציפלי: העברת הכנסות מרשויות חזקות לחלשות. אפשר לעשות זאת באמצעות שני סוגים של הסדרה: א) הסדרה כספית – העברת תקציבים בין הרשויות המקומיות על-ידי השלטון המרכזי על-פי קריטריונים שונים; ב) הסדרה מרחבית-טריטוריאלי, כלומר העברת שטחים שמניבים הכנסה מוניציפלית משטח השיפוט של רשות אחת לשנייה. זו יכולה להשפיע על חלוקת העושר המוניציפלי ולשפר את בסיס המס של רשויות מקומיות חלשות.

בתולדות חלוקת העושר המוניציפלי אפשר לזהות שלוש תקופות. תקופה אחת, שנות ה-50, שבה הייתה הסדרה מרחבית-טריטוריאלי עצומה שבנתה בעצם את המפה המוניציפלית. לאחר מכן חל מעבר לאמצעי הסדרה כספית. היום מתחילים לדבר שוב קצת יותר על הסדרה מרחבית-טריטוריאלי, אם כי עדיין לא הגענו לתקופה הזאת, ואנחנו עדיין בתקופה שההסדרה הכספית היא השלטת בכיפה.

המיפוי המרחבי בשנות ה-50 מוכר. היה מאגר גדול מאוד של קרקעות כתוצאה מהמהפך המדיני – קרקעות שהופקעו מיישובים ערביים. המפה המוניציפלית החדשה שקמה מתוך המהפך המדיני והמלחמתי של 9-1948 שיקפה את העליונות הפוליטית של האוכלוסייה היהודית. היא גם שיקפה את העובדה שהמרחב הכפרי היה דומיננטי, היה לו כוח פוליטי חזק מאוד, והוא היה יכול לקחת לעצמו חלקים גדולים, אפשר לומר – את חלק הארי של העושר המוניציפלי הטריטוריאלי.

לאחר ההסדרה הזאת התייצבו הגבולות והמטוטלת עברה אל חלוקת העושר על ידי הסדרה כספית. באותן השנים שלאחר שנות ה-50, נתנו פה ושם שיפוט עצמאי לערי פיתוח או לערי עולים לאחר שנות כינון קצרות במועצה אזורית. מקצת מערי הפיתוח היו פעם חלק ממועצות אזוריות. השטח של היישובים הערביים עם הרשויות המקומיות הוקפא פחות או יותר. מרבית העבודה הייתה בתיקוני גבול זעירים. אנשי

אקדמיה ואנשי פוליטיקה היו חברים בוועדה זו או אחרת על 1,500 דונם פה או 500 דונם שם. לפעמים אפילו 6,000 דונם, אבל לא היו מקרים רבים כאלה.

במשך השנים גדלו הפערים בין הרשויות המקומיות. פערים אלה הם תולדה מכך שהפעילות הכלכלית במרכז הארץ מביאה הכנסות רבות יותר ויותר גם מארנונה למגורים, אבל בעיקר מארנונה לעסקים. נוסף לכך, הפעילות הכלכלית החלה להתפזר אל המרחב הכפרי. אוכלוסייה חזקה עברה למרחב הכפרי והוסיפה הכנסות, יישובים קהילתיים הוקמו מחוץ לערים, והערים דוללו מאוכלוסייה חזקה שעברה ליישובים קהילתיים.

פערים אלה, שהולכים ומעמיקים, מחדשים את הדיון על הצורך בהסדרה מרחבית-טריטוריאלית, כי כמה זמן אפשר למתוח את העניינים באמצעות הסדרה כספית אלא אם עורכים רפורמה אדירה; וכרגע קשה לעשות זאת. כל רפורמה אדירה היא קשה. גם הרפורמה האחרת שאני מציע עשויה להיות קשה, אבל לפחות אותה עושים פעם אחת ואפשר להמשיך הלאה.

בדיון על הסדרה מרחבית-טריטוריאלית עלו כמה חלופות: המשך חלוקת ההכנסות מאזורי תעסוקה משותפים (הסדר טריטוריאלית שלא אעסוק בו), המשך תיקוני גבולות של תחומי שיפוט, כאשר פה ושם נעשים ניסיונות לעשות תיקונים מסיביים מעט יותר. היו ניסיונות לאחד רשויות מקומיות, שהתחילו כבר בשנות ה-60, ומדי פעם עולים מחדש באמצעות ועדה זו או אחרת.

התפרסמה לאחרונה חוברת של נחום בן-אליא במסגרת מכון פלורסהיימר על מסגרות אזוריות על-מוניציפליות שמספקות שירותים. אבל רעיון זה לא בא להגדיל את ההכנסות, אלא לייעול ולשיפור מתן השירותים, וזה הצד השני של ההכנסות – צמצום ההוצאות.

אפשר גם להתחיל להעלות על הפרק את סוגיית שידוד המפה המוניציפלית כולה, כולל הרחבה מסיבית של תחומי השיפוט של רשויות מקומיות חלשות. רשויות אלו עומדות במצב שאין להן הכנסות ניכרות ממס עסקים, מארנונת עסקים, והן גם נמצאות בשוליים של המדינה, ולכן הפעילות הכלכלית בהן אינה מספיק אינטנסיבית. הן גם אלה שעומדות מול המרחב הכפרי היהודי שנטל בשנות ה-50 את מרבית העושר המוניציפלי-טריטוריאלית (אפשרות אחרת, שעליה לא אדבר, היא הקמת רובד של שלטון אזורי).

האם דרושה מפה מוניציפלית חדשה לישראל? פעם המועצות האזוריות היו כמעט באותו גודל של עיר הפיתוח שהייתה בגבולן או בתוכן; משהו כמו 3,000-4,000 תושבים. בשנות ה-50 גם אמרו שגודלן האופטימלי של עיירות הפיתוח יהיה 5,000-

3,000 תושבים. ההפתעה הגדולה למתכננים ולחולמים היא שערי פיתוח הגיעו ל- 20,000-30,000 תושבים, ולא נותר להן שטח, כי הקצו להן בשנות ה-50 שטח ל-5,000 4,000 תושבים. נוסף על כך, היישובים הערביים גדלים ונעשים איכותיים יותר מבחינת הצריכה. כל אלה דורשים מענה בתחומים שונים של פיתוח ותכנון, לכן עולה הצורך לדון באפשרות של הכנת מפה מוניציפלית חדשה בישראל.

היתרון של עצם תהליך ההכנה הוא הוצאת המשימה מוועדות חקירה של גבולות העוסקות במקרים ספציפיים, בדרך כלל גם עם אנשים מינוריים, כולל הפרופסורים, והפקדת המשימה בידי צוות מקצועי ממדרגה ראשונה, כולל אנשים שיש להם סמכות מקצועית ופוליטית וזמינות של תקציב פעולות מתאים. לעשות משהו פעם אחת כמו שצריך לתקופה ארוכה, עם היגוי על-ידי ועדת שרים או מנכ"לים. לבסוף, ההחלטה צריכה להיות של הממשלה כולה ולא רק של שר הפנים. כך יהיו גם אפשרות וסיכוי לצעדים משמעותיים בעלי השלכות מבניות על סגירת פערים.

ודבר אחרון – צריך לחשוב גם במונחים של צעדים דרסטיים, צעדים חזוניים, ולא רק לעשות עוד קיפול אחד, עוד צעד קטן. במקביל לכל הדברים האלה שנעשים, צריך להוסיב צוות של אנשים למשימה זו. עשינו בשנות ה-50 מיפוי גדול של התחומים המוניציפליים; הגיע הזמן, לאחר למעלה מיובל שנים, לעשות צעד חדש, רפורמה, לא רק בהסדרים הכספיים אלא גם בחלוקה מחדש של העושר המוניציפלי-טריטוריאלי.

מר אהוד בן דרור: אבקש להתייחס לנושא מזווית מעט רחבה יותר משאלת ההכנסות בלבד. מערכת השלטון המקומי סובלת בארץ מכמה בעיות, או כשלים מהותיים, היוצרים מערכת לא יציבה של שלטון מקומי. דוגמאות לכך הן מערכת יחסים לא נכונה עם השלטון המרכזי, ובעיקר מספר רב מדי של רשויות מקומיות. כשל מרכזי נוסף הוא מבנה הכנסות לא נכון של הרשויות המקומיות.

מה שיפה בתחום הזה, של שלטון מקומי, הוא שאם נבחן את פקודת העיריות ואת פקודת המועצות המקומיות, נראה שהכול בסדר. יודעים איך רשות מקומית עובדת, יודעים איך השלטון המרכזי מפקח עליה. אם היא פועלת שלא בהתאם לכללים, יודעים אלו סמכויות יש לו להתערב בפעולות שלה. רק שבמציאות לא אגיד שהכול לא בסדר, אבל המצב לא כל כך מסודר.

כשמסתכלים על תחום ההכנסות, רואים שהוא מייצג טוב את הבעיה. בארנונה ישנם בחקיקה 13 סיווגים, תעריפי מינימום ומקסימום לכל סיווג. לכאורה הכול בסדר. אבל כשרואים את המציאות – יש שיטות מדידה שונות ויש תעריף סיווגי שונה. נסו להשוות ארנונה בין שתי רשויות שכנות – קשה מאוד. תחום האגרות וההיטלים גם

כן לכאורה מסודר. יש חוקי עזר, שר הפנים יכול לפקח על חוקי העזר האלה, הכול בסדר. במציאות הכול לא בסדר. אין אחידות בדרך החישוב, לא ברור על מי מטילים את ההיטלים וכיצא בזה.

כשבודקים את נושא חלוקת ההכנסות, "חלוקת העושר", צריך לראות מה מקורו. התוויית הגבולות המוניציפליים, המשליכה במידה גדולה מאוד על העושר, נעשתה לפני שנים רבות. חלק מזה הוא המשך מימי הנציב הבריטי, חלק מגיע עד השולטן התורכי. החלוקה לשטחי שיפוט לא נעשתה מתוך ראייה כלכלית תכנונית ששאלה איפה הרשויות האלה הולכות להיות עוד 20-30 שנה. האם הן ידעו לממן את השירותים שהן יצטרכו לתת לתושבים שיהיו בהן אז? האם הן יוכלו לפתח מספיק שטחי תעשייה או שטחים המכניסים ארנונה שאינה למגורים כדי לממן את השירותים? השאלות האלה לא נשאלו, או שנענו רק בחלקן, והחליטו להעביר קו שרירותי.

החוק מציע, לכאורה, פיתרון נהדר. אפשר להתוות מחדש גבולות, והכול יהיה בסדר. יש גם הצעה בחוק ההסדרים, שאומרת ששר הפנים יוכל לחלק הכנסות מאזורי תעשייה. אלה פיתרונות טובים ונכונים, אבל הם מצומצמים מדי בהיקפם והמערכת יודעת לייצר כשל של הפיתרון. צריך למנות ועדה, ויש שימועים, וזה מגיע לשר הפנים, והוא בוחן, ועד שהכול קורה, חלוקת ההכנסות נשאר כמו שהיא.

אתן כמה דוגמאות להבדלים בהכנסות עצמיות של רשויות מקומיות בשנת 2003. בקריית מלאכי, ההכנסות העצמיות לתושב היו 1,700 שקל בערך. בבאר טוביה המקיפה אותה – 6,800 שקל, פי ארבע. בקריית ים – 1,500 שקל לתושב. בחיפה השכנה – 4,100 שקל, כמעט פי שלוש. בחצור הגלילית - 980 שקל לתושב. בראש פינה – 6,600 שקל לתושב, כמעט פי שבע.

ראשי הרשויות החזקות יטענו: אנחנו מנהלים נכון את הרשות, אנחנו מייעדים כל שקל פנוי ליצירת שטחים שייצרו עוד הכנסות, אנחנו לא מבזבזים. למה לקחת לנו הכנסות? אבל את ההבדלים האלה בהכנסות העצמיות אי-אפשר להסביר רק באמצעות שונות בניהול של הרשויות המקומיות. אם אנחנו רוצים לפתור את הבעיה, הפיתרונות צריכים להיות לא בסגנון שיש לנו היום. אני לא זוכר מתי בפעם האחרונה נעשתה העברה של גבולות מוניציפליים ששינתה בצורה מהותית את היכולת של רשות מקומית לתפקד. יש שינויים, ואנחנו רואים אותם, זה קורה אחרי תהליכים ביורוקרטיים ארוכים מאוד, שדואגים שיקחו הרבה זמן, ובחלקם גם לא יגיעו לסיום התהליך. צריך להגיע למנגנון שעובד נכון.

סוגי מנגנונים כאלה יש ואין צורך להמציא: חלוקה של ארנונה מעסקים או גבייה של מס מרוכז ברמה ממלכתית במקום ארנונה. יש פיתרונות כאלה, וצריך, גם אם הולכים לפיתרון כזה, לדאוג לא ליצור עיוותים בשני כיוונים. מצד אחד, לא למנוע את התמריץ של רשות מקומית לפתח, כי אם ניקח 100% מהכנסות של רשות מקומית מארנונה שלא ממגורים – התוצאה ברורה, הרשות הזאת לא תפתח עוד מטר של אזור תעשייה. מצד שני, גם לא כל רשות צריכה להיות זכאית לקבל הכנסות מרשויות אחרות. רשות ששיעור גביית הארנונה בה הוא 20%, 30% או 40%, אין סיבה להעביר לה הכנסות מכספי משלם מסים ברשות מקומית אחרת.

השאלה שוב, ועליה צריך לשים את הדגש, היא איפה הבעיה? אם הבעיה היא ניהול, צריך לראות איך משפרים את הניהול, והפיתרונות הם פיתרונות נקודתיים. אם הבעיה היא לא בעיה של ניהול, ואני סבור שהיא לא, היא דורשת פיתרון אחר, גדול יותר. הפיתרונות שהצעתי קיימים בעולם, והרבה מדינות משתמשות בהם. זה לא משהו חדש ולא משהו מסובך לתפעול.

קיים חוק בשירות הציבורי שאומר "אם זה הגיוני זה לא יקרה". יש לו איזה 2% חריגים, אני מאוד מקווה שבמקרה הזה ניכנס לתוך ה-2% החריגים האלה.

מר מאיר כהן: אני חושב שאחת הבעיות הגדולות שלנו היא שאנחנו כבר הרבה שנים מנסים להתעסק עם טבלאות ועם הצעות. אנחנו צריכים פעם אחת בצורה אמיצה לשים את הבעיה כמו שהיא נראית במחוזותינו על השולחן הלאומי. אני משוכנע שביום שנתחיל לדבר מהבטן ולספר את הסיפור, הדברים יראו אחרת, ואני מאמין שנגיע לפיתרון.

אני מראש מסייג ואומר: אין פה בעיה אישית בין ראשי מועצות, ואין פה בעיה בין מרוקאים לקיבוצניקים, אשכנזים למזרחים, בין עיירות פיתוח עניות ובין העשירים שם בקיבוצים. זאת לא הבעיה. השאלה היא שאלה של צדק חברתי. המאבק הוא על צדק חברתי, כשבתוך דימונה היום יש אלפי עולים מרוסיה "אשכנזים", ומרוקאים והודים וכהנה וכהנה. וכשאני הולך לבקר במועצה אזורית תמר, בהחלט אני רואה גם שם חתך אוכלוסייה שהולם את החברה הישראלית.

צריך לשאול כמה שאלות: בדימונה יש 32 אלף דונם, ואילו מועצה אזורית תמר כוללת 1.7 מיליון דונם. למה? ההכנסות בדימונה לנפש (והשנה הגבייה בדימונה הייתה 94%) – 1,100 שקל. במועצה אזורית תמר – 53 אלף שקל. ההשקעה לתלמיד בדימונה – 1,600 שקלים. ההשקעה לתלמיד במועצה אזורית תמר – 42 אלף שקל. למה?

בדימונה יש 40 אלף תושבים. ההכנסה מהמפעלים בסביבה היא 0. אלה לא מפעלים שהמועצה האזורית תמר בנתה. הם לא פיתוח שלה. אלה מפעלים שהמדינה בנתה. בארון התרופות שלי עד 2005 היו כדורי לוגול. כדורים נגד קרינה. אני קיבלתי את הלוגול, מועצה אזורית תמר קיבלה את הארנונה. מפעלי מישור רותם 10 ק"מ מדימונה, כל העובדים באים מדימונה ומערד. עובדי הניקיון, מנהלי המשמרת, הפועלים, כולם. הם לא זוכים בארנונה של המפעלים שבהם הם עובדים. הארנונה הולכת למועצה אזורית תמר, 60 ק"מ מזרחה. ואני יכול לעמוד כאן ולספר ולספר, וזה מקומם. מקומם כי אף אחד לא מקבל החלטה אמיצה.

כשיצאנו למאבק, אני ומוטי בריל (ראש עיריית ערד), קיווינו שהוא יצית להבה גדולה מאוד. ואני לא מדבר רק על היהודים הגרים במרחב שלנו. מי שטייל לאחרונה בנגב רואה איזו בעיה מתעוררת לפתחנו. במרחב של דימונה יושבים שבטים בדווים. הביוב שלנו מגדל את הילדים שלהם. גם להם צריך למצוא פיתרון. גם הם צריכים ליהנות מהחלוקה הזאת. לא רק דימונה ולא רק ירוחם. צריך לקבל החלטה אמיצה. יגידו מה שיגידו אנשי תמר, שיש להם בולענים. נכון, יש בולענים והם בולעים את הכסף של דימונה, של ירוחם ושל ערד. זה לא שלהם.

שם המשחק הוא נחישות. אנחנו – גם דימונה, גם ערד, גם ירוחם וגם מועצה אזורית ערבה תיכונה, שפגועים מהמשחק הזה, מהחלוקה הלא הוגנת – נהיה נחושים כל כך, שאם בשנת 2005 העבירו את קמ"ג לדימונה, ב-2006 יעבירו את מישור רותם. זה לא ייקח הרבה זמן, כי היום בעיירות הפיתוח יש דור אחר. אנחנו שואלים את השאלות ומבקשים תשובות מאוד ברורות. אבי היה פועל בפוספטים. עבד כל חייו בפוספטים. רק כשעמדתי על דעתי הבנתי שיש מקום לשאול: למה כל השנים מקום אחר קיבל את הארנונה? והיום שואלים את זה בעיירות הפיתוח. ובמקום שיש שאלות, יש נחישות. ובעזרת השם אנחנו נצליח.

ער'ד מוחמד בשיר: הסיפור של סח'נין הוא סיפורו של המגזר הערבי. והיחס בין העיר סח'נין למועצה האזורית משגב הוא גם היחס בין כל יישוב ערבי למועצות האזוריות ולמדיניות הנמשכת של הממשלות ושל הממסד. מי מחליט על הקמת יישובים? מי מחליט על הקמת אזורים של תעשייה ושל פרויקטים אזוריים? זה ברור, יש מדיניות שקובעת, למשל, הקמת אזור תעשייה במשגב, תרדיון, תפן, ואפילו מפעל צבאי ומחנה צבאי. והכול סמוך ומסביב וחונק את היישוב סח'נין.

סח'נין נוסדה לפני 3,500 שנה. מתגוררים בה 25 אלף תושבים. השכנים שלנו במשגב התחילו לגור במועצה האזורית משגב בשנת 1982. נכון להיום מתגוררים במועצה האזורית כ-12 אלף תושבים. מועצה אזורית משגב משתלטת ומחזיקה בשטח של 183 אלף דונם. סח'נין מחזיקה כיום בתחום שיפוט שלה 9,600 דונם, מתוכם 4,600 דונם תכנית מתאר.

ידוע לי אישית, אף-על-פי שכתוב אחרת בחוק או במקומות אחרים, שהמטרה העיקרית בהקמת מועצות אזוריות היא לתפוס את השטחים הפתוחים. אבל כמו שאנחנו רואים בשטח, זאת צורה אחרת, מודרנית, לחנוק את האזורים הערביים ולהשתלט על האדמות הפרטיות של התושבים הערביים. איך זה יכול להיות שמקימים מועצה אזורית כדי לשמור על קרקע ועל שטחים פתוחים, מצד אחד, ומצד שני מפקיעים אדמות. ההפקעה היא למטרה צבאית, ואחרי 20 שנה המטרה הזאת לא קיימת, ומקימים על השטח הזה אזור תעשייה. מי נהנה מהארנונה? כמובן, המועצה האזורית. מי סובל מהזבל, האנשים שנמצאים בקרבת המקום.

יש החלטה, ומדברים על חוק ההסדרים ועל חלוקה צודקת של הארנונה. אני כמובן בעד. אבל איך אפשר לממש את זה? סח'נין הגישה בחודש ינואר 2004 בקשה להרחבת תחום שיפוט. בין היתר ביקשנו שטחים להרחיב את אזור התעשייה, את גרעין אזור התעשייה הקיים, ולא הצלחנו לקבל דונם אחד. מדוע? כי מועצה אזורית משגב מתנגדת. הוועדה שדנה בבקשה שלנו, ההרכב שלה היה מוזר מלכתחילה, לכן הוועדה אימצה את עמדת מועצה אזורית משגב וקבעה שמתוך 8,400 דונם צריך לתת לסכנין 1,600 דונם, מתוכם 1,200 דונם יער. מה נעשה עם היער?

אנחנו רוצים את היער ואנחנו יכולים לשמור עליו. אומרים בערבית – שני אנשים, אחד עני והשני עשיר, חזק. העשיר פונה לעני ואומר לו: אתה רעב, אני אתן לך פיתה. קח, תאכל אותה. אבל יש תנאים. את הפיתה אל תחלק. בחלקים אל תאכל. ותאכל עד הסוף. איך אפשר?

אני מקווה שהממשלה וחברי הכנסת אכן ידונו בנושא החלוקה ויקחו את המגזר הערבי בחשבון. כי נכון לעכשיו, גם בעת התכנון המדינה שוכחת את המגזר הערבי. ואפילו יותר מזה – אם יש החלטה, החלטת ממשלה או החלטת בג"צ, אין אכיפה. לא ממששים החלטות וזה הדבר המסוכן ביותר.

מר רני טריינין: אני מאחל לכולנו שבעוד 10 שנים לא נצטרך לדבר על הנושא, אבל לצערי הנושא הזה הוא כנראה אחד הנושאים הפרמננטיים שעוד יספקו הרבה ועידות ופאנלים. הבעיה היא מה קורה בשטח.

הבעיה מתחילה בהגדרה – אנחנו רוצים לתת שירות פחות או יותר שווה לכל אזרח בארץ באשר הוא. ואנחנו רוצים להבטיח שתהיה הוצאה מוניציפלית כזו, עם כל הייחודיות והשונויות שיש בין הרשויות, שתאפשר לעשות זאת. ואין לנו הגדרה. יש הגדרה של ההוצאה הנורמטיבית, כולנו מכירים את נוסחת מענק האיזון, ואנחנו יודעים מה קרה עם נוסחה זו בשנים האחרונות. כלומר, הבעיה שלנו היא לראות איפה המקורות. ופה יש כמה שאלות. שיטת המימון של הרשויות המקומיות לוקה בחסר. ההקצאות הממשלתיות הן הקצאות חסר-על-פי ההגדרות של הממשלה עצמה. מקור מימון נוסף – הנושא הקרקעי – בתפיסתו עיוות ופופוליזם. הקרקע הפכה כביכול למקור הכנסה ולמשאב כי מישהו היה מעוניין שזה יהיה כך, ואלו לא המועצות האזוריות. עברנו כמה שנים קשות (2002-2004) של קיצוצים גדולים במענקים הממשלתיים ומיתון כלכלי שיצרו בעיה כלכלית בסיסית שלא ניתן לה פיתרון.

צריך לזכור שהמועצות האזוריות אמנם יושבות על קרוב מ-80% משטח הארץ, אבל בואו לא נתבלבל – אלה לא שטחי מגורים, אלה לא שטחי תעשייה, אלה שטחי טרשים, מדבריות, יערות, גנים לאומיים, נחלים. אלה תשתיות לאומיות, שימושים לאומיים. ההשוואה בין שטח הרשויות המקומיות העירוניות לשטח המועצות האזוריות שגויה ביסודה.

אני רוצה לומר כמה מילים קשות, קודם כול בנושא הקרקעות. אם יינתנו לדימונה עוד 20 אלף דונם, יהיה להם מה לעשות אתם? קריית גת קיבלו מאתנו 7,000 דונם – 4,000 לתעשייה ו-3,000 למגורים – ויש לה בעיה למצות אותן. יכול להיות שברעננה לא הייתה בעיה, אבל מה אפשר לעשות שבקריית גת זה לא הולך כל כך מהר? כי לא כולם רצים לקריית גת, ולא כולם רצים לקריית שמונה. זאת אומרת שהשאלה היא קצת אחרת מהשאלה של עודף-חוסר שטח באזורי הארץ השונים.

השאלה היא שאלה פשוטה של חלוקת הכנסות. השאלה היא איך יוצרים את המקורות עם תלות פחותה בממשלה? פה אני מציע רפורמה פיסקלית. לאחרונה ביצעו בכמה תחומים רפורמה פיסקלית, אבל לא הגיעו לרשויות המקומיות. תראו באיזה עצמה עשו את השינויים בבנקים, בקרנות. במדינות העולם המערביות יש מסים מקומיים שהם מעבר לארנונה. במדינת ישראל גם היה ומישהו לקח אותו. יש קשר ישיר בין המאמץ שלך כראש רשות לפתח ובין ההכנסות שתקבל, ולא מדובר

בארנונה. כולנו מסכימים שארנונה למגורים לא מכסה אפילו את ההוצאות על התושבים. ואם יש הכנסות-יתר זה כמובן ממסחר ומתעשייה.

אני מציע – והציעו את זה גדולים ממני בוועדת זנבר ב-1981 – להעביר חלק ממע"מ לרשויות המקומיות. תקציב 2006 מדבר על הכנסה של 49.7 מיליארד שקל ממע"מ. מה-16% מע"מ שירידו שני אחוזים, זה שווה 7 מיליארד, שזה כמו הגירעון המצטבר של כל הרשויות, שהוא 7 מיליארד. זה בוודאי יותר מהגירעון השוטף. הסכום יחולק באופן דיפרנציאלי. לתל אביב מספיק חצי אחוז, רשויות חלשות יקבלו יותר.

יכולים לשנות את זה, ותאמינו לי, נעלה גם את אחוז הגבייה של מע"מ. המדינה תרויח מזה. ובמנגנון פשוט – לא דרך מנגנון תקציבי שבועדת הכספים נצטרך כל פעם להיות כמו קבצנים בפתח. אלא דרך מנגנון של מיסוי, בדיוק כמו שעובד מנגנון המיסוי של מס הכנסה והמע"מ. ויהיה לנו תמריץ, ותהיה לנו תחרות. כי צריך גם תחרות בין רשויות מקומיות שיש לה יתרונות רבים, בגבולות מסוימים.

יצא לי להיות בכמה ועדות גבולות. לפני 11 שנה עסקו בנושא שצריך היה להבטיח מגורים, וקצת פיתוח תעשייה. ישבתי בוועדת גבולות שעסקה בבאר שבע. דודו כהן, הממונה על המחוז, רצה לפתור בעיה של שטחים גליליים, שהוא כממונה על מחוז צריך לתת להם שירותים מוניציפליים והוא לא יודע איך לעשות זאת. בצדק הוא רוצה להעביר את זה לרשויות מקומיות. ואז אתה בא לוועדת גבולות, ומתברר שהוא רוצה לפתור בעיות של שטחים גליליים, אבל באר שבע רוצה את הכלא ואת רמת בקע, ואם אפשר גם את רמת חובב, ויש גם בדואים, ויש גם מועצות אזוריות, ויש ירוחם ויש דימונה. ופתאום אתה מגלה שאתה בכלל לא עוסק בוועדת גבולות, אתה עוסק בוועדת חלוקת רכוש והכנסות.

ב-"The Marker" התפרסם מחקר עדכני של הטכניון שמראה את הדירוג העירוני של אי-ניצול שטח, כלומר הבזבזנות של שטח היא לא על חשבון שטח חקלאי או אחר, אלא על חשבון צורת הבנייה של הערים עצמן. יש מחקר של פרופ' צ'מנסקי שמראה כמה עודף יש היום בשטחים קיימים בנתניה. יש בו שבחים לבת-ים, שיש לה בעיה של חלוקת עושר עם תל אביב וחולון, שבחים לתל אביב, שבחים לחיפה, אבל תראו את יתר הערים. בשטח הקיים אפשר לבנות צפוף יותר, לפתח יותר אזורי תעשייה.

צריך לשים את האצבע במקום הנכון. אזורי תעשייה משותפים הם דבר מצוין. יש בעיה לעגן את ההסכמים בחקיקה ולתת לשר מעמד של אינסטנציה סטטוטורית. עדיף להתקדם בהסכמות, יש לראות אזור ולא עיר, אזור שלם, מרחב שלם, כי אנחנו צריכים לשמור גם על איזה שהיא אחידות בין תושבים. אבל בואו נתקוף את הבעיה במקום הנכון.

עו"ד נתן מאיר: אני לא מייצג כאן את פורום ה-15, ומגיע כמי שמכיר את השלטון המקומי לא מאתמול, ולא כמי שמייצג לקוח. גם אני, כמו רני טריינין, נזכרתי בוועדת זנבר, אבל לפני כן נזכרתי בבדיחה החבוטה על הרס"ר שאומר לטירונים, יש לי בשורה טובה ובשורה רעה. הבשורה הטובה שמחליפים גרביים, והבשורה הרעה שמחליפים אחד עם השני.

כי הבעיה היא קודם כל הקצאת משאבים ברמה הלאומית. בוועדת זנבר, שהממשלה קיבלה את ההמלצות שלה, היו שני פרקים, האחד דיבר על עצמאות השלטון המקומי. הכרזות קל לקבל, והממשלה אימצה זאת במלואה. הפרק השני היה כספי, המלצות ספציפיות כולל מע"מ מקומי והמלצות אחרות, שאם היו מיישמים רק 50% מהן לא היינו צריכים לשמוע על חלוקת עושר מוניציפלי, דהיינו קחו את הגרביים ותחליפו אחד עם השני.

הבעיה שלנו בשלטון המקומי היא שלא מקצים לנו מספיק משאבים ברמה הלאומית. זה לא הנושא שלנו היום, אבל הוא מתקשר לנושא. גם בקשר לנושא שלנו, אני רואה את ההמלצות הקיימות כהמלצות מעוותות. והשאלה המרכזית שהייתי רוצה להציב היא, האם הזכות של אזרח לחיות בגבולות מוניציפליים היא זכות יסוד או זכות רגילה, או אולי זו כלל לא זכות?.

ישראל מדינה דמוקרטית המגינה על זכויות היסוד של אזרחיה. על זכות הקניין היא מגינה בחירוף נפש, לפעמים אולי אפילו יתר על המידה – תראו מה שנעשה בתביעות לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה: אולי הגנת יתר, החושפת את הרשויות המקומיות לתשלומים מוגזמים ומופרכים. אבל אין ספק שההגנה על זכות קניין היא דבר ראוי.

לעומת זאת, הזכות לחיות בגבולות מוניציפליים אינה נתפסת כזכות. השלטון הוא זה שקובע את גבולות הרשויות המקומיות. אם אתה גר ברשות פלונית, מחר אנחנו נאחד אותה עם רשות אחרת, מחרתיים אולי נבטל אותה וניצור רשות שלישית, ולך זה לא משנה, כי כל זמן ששומרים על הזכויות הבסיסיות שלך, זכות הקניין, חופש הדיבור, זכות התנועה, על כל זכויות היסוד במדינות דמוקרטיות, השיוך המוניציפלי הוא לא זכות הראויה להגנה, בוודאי לא הגנה חוקתית.

זאת תפיסה מיושנת, זאת לא התפיסה בעולם הנאור. זאת לא התפיסה בצ'ארטר האירופי. שם רואים בזכות של אדם לחיות בקהילה מסוימת זכות יסוד. ולכן בכל מקרה של שינוי גבולות צריך קודם כל לשאול את רצון התושבים. לכן, יש הבדל תהומי בין ניווד גבולות בשטח שאין בו אוכלוסייה ובין ניווד גבולות בשטח שיש בו

אוכלוסייה. וגם בשטח שאין בו אוכלוסייה, לאיזו קהילה, לאיזו ישות מקומית הוא שייך?.

זאת צריכה להיות נקודת המוצא. ונכון, שכשהתו את גבולות הרשויות המקומיות אולי לא הקצו אותם מתוך ראייה כלכלית, אולי לא הקצו אותם מתוך חזון כלכלי. אבל ברגע שהגבולות נקבעו, ויש חיי קהילה, וישות מוניציפלית, הדברים הם עדינים מאוד, וצריך להתייחס אליהם בזהירות. לו הייתה כאן תפיסה דמוקרטית של מהות השלטון המקומי, ופחות התערבות של השלטון המרכזי, היו השאלות האמיתיות צריכות להיות מה אנחנו כתושבים רוצים – לשלם יותר ארנונה אבל שלא יהיה לנו אזור תעשייה שאולי פולט ריחות ומזיק, או לשלם פחות ארנונה תמורת זה שאנחנו מפתחים אזור תעסוקה, אזור תעשייה?.

אבל אנחנו מדינה קטנה, השאלות האלה לא עולות. נקלענו לדינמיקה, אולי כתוצאה מהתערבות בארנונה, שבה בלתי אפשרי לקיים רשות מקומית משכונות מגורים. כל שכונת מגורים נוספת, גם בשכבה סוציו-אקונומית גבוהה, קל וחומר בשכבה נמוכה, מעמיקה את הגירעון בתקציב השוטף, במתן השירותים, אם אין תמחיל של אזורי תעסוקה, שהם בעצם העושר המוניציפלי שעומד לחלוקה.

אז קודם כל, שהשלטון המרכזי לא יזרוק את הבעיה לפתחו של השלטון המקומי, כי אזורי תעסוקה חדשים הם בתוכניות בניין עיר. ואף על פי שלוועדה מקומית יש סמכות היום יותר מבעבר, ואני מקווה שזה ילך ויגבר, עדיין שינוי ייעוד, יצירת אזורי תעסוקה במקום שלא היו כאלה הוא בסמכותה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ומעלה. לפי ההיררכיה של מוסדות התכנון, השלטון המרכזי קובע איפה יהיו אזורי התעסוקה יותר מהשלטון המקומי.

אם ניקח את הנושא בהקצנה, על איזושהו סולם, אז במקום אחד יש מצב של מה שהיה הוא שיהיה. כל רשות מקומית במסגרת הגבולות שלה תרצה למקסם את זכויותיה, את האינטרסים שלה. כמצופה מאדם פרטי, מצופה גם מרשות מקומית. בקצה השני של הסולם, נלך לפיתרון אולטימטיבי שני. אם אזורי התעסוקה הם כמו משאב לאומי, כמו נפט, כמו מחצבים, כמו מכרות זהב, אז אולי השלטון המרכזי ילאים את כולם, ויחלק את ההכנסות מהם לרשויות המקומיות איך שהוא רוצה.

אני מביא את הדברים לאבסורד, כי זה לא הפיתרון. הגישה צריכה להיות גישה מאזנת בין שני אינטרסים לגיטימיים. אינטרס אחד הוא לראות את הרשות כתא דמוקרטי בסיסי, שסביבו יש קהילה, ובמסגרת הגבולות שלה מותר לה לנהל את ענייניה תוך מקסום הזכויות שלה במסגרת החוק. כמו שמותר לאדם בשר ודם. מצד שני, כפי שבמדינת רווחה מודרנית, בשם החופש והחירות לעשות את הדברים,

דואגים לחלשים, חייבים להבטיח סל שירותים מינימלי, שאם גם בניהול נכון רשות מקומית לא יכולה לתת לתושבים שלה, השלטון המרכזי יחלץ לעזרתה.

הפיתרון המוצע של חלוקת העושר המוניציפלי הוא פיתרון רע. ואחזק את דעתי בשני ציטוטים אחד של גורם לא אובייקטיבי, השני של גורם יותר אובייקטיבי. אני רוצה לצטט את עו"ד איתן עטיה, מנכ"ל פורום ה-15, אדם לא אובייקטיבי, אבל בואו נשפוט מה שהוא אומר, ואני מצטט ממה שהוא כתב:

בעולם המערבי כולו הולכת וגוברת המגמה של ביזור הכוח והעברת תחומים לאחריות השלטון המקומי. שם בוחרים התושבים את נציגיהם ישירות, הם מכירים אותם מקרוב ויכולים לבקר את פעולתם. כאן יכולה להתקיים דמוקרטיה אמיתית בהשתתפות האזרחים ובפיקוחם. כאשר הממשלה יושבת בירושלים ושולחת את ידה הארוכה להתערב בנעשה בתוך עירייה עצמאית ומאוזנת מבחינה תקציבית, היא חוזרת למגמה של משטר ריכוזי ואפל, שבו הכול מתנהל מעל ראשו של האזרח הקטן ללא כל יכולת השפעה מצדו, והכוח מתרחק עוד יותר ממנו, מתקרב לפקיד הגדול.

הציטוט השני הוא של פרופ' ערן רזין, שאומר בספרו:

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 או פוליטי 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.

הציטוט אומר, אל תתפתו לזה. החלוקה תידרדר ותהפוך למצב שבו ייקחו ממכם את הכסף ויעבירו אותו למערכת הבריאות, לכל מיני צרכים לאומיים. וזה לא אני אומר, זה אומר הפרופסור החוקר האובייקטיבי. לכן זו התשובה השנייה למה לא.

מר דב ליטבינוף: אשתדל לענות למאיר כהן מהראש, למרות שדיבר מהבטן. אבל צר לי, שבדיבור יפה ובנתונים לא מדויקים אתה דואג באופן קונסיסטנטי להטעות את הציבור לגבי המועצה האזורית תמר ולגבי האזור כולו. נכון, למועצה האזורית תמר יש 1.7 מיליון דונם. אבל איך מורכב השטח? 80% מתוכו שמורות טבע ומדבר יהודה, שמבחינתי זה כאילו העברתי אותם לדימונה, לערד או לפתח תקווה. אני מוכן

להעביר, גם את שמורות הטבע. מתוך ה-20% שנשארו, ממזרח לכביש, כל רצועת החוף לא ניתנת לפיתוח בגלל ירידת מפלס ים המלח, היחשפות אזורים בוציים ובולענים. ומה שנשאר זה בסך הכול כ-10,000 דונם שחלקם נמצאים במישור רותם.

האם זה נכון לעשות הכללה בין כל המועצות האזוריות, או בין הערים, ולהגיד שאת הארנונה מחלקים למספר התושבים ולא למשימות המוטלות על הרשות? ואני אתן כמה דוגמאות. אם מישהו חושב שאנחנו מחלקים את הארנונה ל-1,350 תושבים, הוא טועה. אני מפנה כל יום 38 אלף טון אשפה מהאזור. ערד, לדוגמה, מפנה 27 אלף טון. האם 1,350 תושבים מייצרים 38 אלף טון? לא.

יש לי מסמך של פתיחת עונת הרחצה 2006, ואתן ממנו רק כמה מספרים: עיריית אילת – 3 חופי רחצה; עיריית אשדוד – 2; עיריית אשקלון – 1; מועצה אזורית חוף אשקלון – 1; מועצה אזורית תמר – 15 חופי רחצה. 364 יום בשנה, שמועצה אזורית תמר מתחזקת, בסכום של כ-4.5 מיליון שקל, עם מצילים ומד"א. אנחנו משקיעים באזור בשירותי רפואת חירום כ-1.6 מיליון שקל, בשמירה – 1.2 מיליון שקל לשנה. האם זה הולך ל-1,300 תושבים? לא. זה הולך להחזיק אזור תיירות. אם אני גובה מאזור התיירות כ-20 מיליון שקל, אנחנו משקיעים חזרה באזור הזה כ-22 מיליון שקל. האם זה הולך ל-1,350 תושבים? לא. החינוך – אני מזמין כל אחד מכם לעשות אצלנו ביקור פתע, ולראות אם הילדים שלנו זוכים לחינוך שונה מזה שזוכים בדימונה. בדימונה קמים ברבע לשמונה, חוצים את הכביש ומגיעים לבית הספר. אצלי קמים בשעה שש בבוקר בכל מזג אוויר, נוסעים שעה לבית הספר התיכון, במשך שש שנים, וחוזרים שעה חזרה.

ואם כל כך טוב אצלנו, וכל כך הרבה כסף מתפזר באזור, למה לא באים לגור אצלנו? למה? עכשיו קלטנו כ-22 תושבים חדשים. מבחינתי להביא 22 תושבים חדשים זה כמו להביא 50 אלף תושבים. המאמץ המושקע בלהביא תושב, לשכנע אותו לבוא לגור באזור ים המלח, הוא בלתי רגיל. אז אני אומר, אם כל כך טוב, למה לא נוהרים אנשי דימונה וערד לבוא לגור בים המלח?

אתן עוד נתון. בדימונה מקבלים 20% הקלות מס. בערד מקבלים 13%. בערבה תיכונה – 13%. על מועצה אזורית תמר דילגו. במה היא שונה? בגלל שיש לה תדמית של עשירה? אז אני מציע שיתנו פעם אחת נתונים אמיתיים.

ברגע שנכנסתי לתפקיד אמרתי: אני מוכן להגיע לפשרה. לא סירבתי. אבל השאלה היא מידתיות הפשרה. עלינו מוטלות משימות לאומיות. לגבי משרד האוצר, יד ימין לא יודעת מיד שמאל. האחראי על משרד הפנים רוצה לקחת מאתנו בשביל להעביר לערים השכנות. והאחראי על התשתיות מטיל עלינו בחוק ההסדרים שיטית מהגנות ים המלח. שיטית היום זה 18.5 מיליון שקל שמוטלים על המועצה האזורית תמר.

אז בואו נדבר על ראייה כוללת ועל פרויקטים לאומיים. הגשנו בקשה למשרד ראש הממשלה שיראו באזור אזור של פרויקט לאומי, שיגנו על אזור בתי המלון ויצרו אפשרות להקמה של עוד 8,000 חדרי מלון ועוד 20 אלף מקומות עבודה לנגב המזרחי. בזה אתה צריך להצטרף אלי, מאיר. ביזמה הזאת, בראייה כוללת של האזור. ולא שהשלטון המרכזי ישלח אותך ואת מוטי בריל לריב בינינו על הקופה הקטנה שנמצאת באזור, ולא קופה גדולה, כי הקופה הגדולה, כמו שנאמר, נמצאת במרכז. ותבוא אתי ותלחם על פרויקטים חדשים.

מר צבי בר: כאשר חיים רמון היה שר הפנים ביקשתי ממנו: תן לנו את כל פרדס כץ, אני אפתח אותה ביזמות שלנו, נתחלק בארנונה ונקדם אותה. שמונה שנים הכינה בני ברק תכנית שאושרה לפני חודש בוועדה המחוזית, תוכנית של מיליון מטרים רבועים עסקיים. אתם יודעים מה זה בשביל בני ברק? זו הצלה.

ועדת גדיש הוקמה בזמן כהונת אברהם פורז כשר הפנים, והתכוונו לקחת מאיתנו ולתת לרשויות אחרות. הסבירו לגדיש שזה לא יעבור בשום אינסטנציה משפטית במדינת ישראל. הוא התפטר והעניין נפל. אתם רואים את מגדלי הבורסה? הם באים עכשיו ורוצים לקחת את הכנסותיה? למה? ככה!

כל אחד בדרכו יכול לעשות, ואתן דוגמה. ישנם יישובים, לא אציין את שמם, המעסיקים 500-600 עובדי רשות מעל התקן. בונים אצלם ללא רישיון, לוקחים דמי ארנונה לווילות כמו על לול תרנגולות, ואחר כך באים ובוכים לממשלה: קופתנו ריקה, תנו לנו 2-3 מיליארד ש"ח. כל אחד – שיעשה אצלו. קחו לדוגמה את אשדוד, תראו איזו עבודה נעשתה בה. אי-אפשר לקטוע את היזמות, ולהעביר מרשות א' לרשות ב' כי כך מישהו רוצה.

פרופ' ערן רזין: לסיכום, אין ספק שקיימת בעיה של חלוקת העושר המוניציפלי. ישנם פערים, שגדלו במידה משמעותית בשנים האחרונות. לגבי הטיפול בבעיה, הוצעו שלושה כיוונים. כיוון אחד קורא לגלגל את הבעייה לפתחה של הממשלה, שתתן מענקים בהתאם לצרכים, אולי נתח ממע"מ. זוהי אפשרות מאוד נכונה מבחינתנו של השלטון המקומי, אבל יהיה מי שיאמר: אשרי המאמין.

כיוון שני הוא ללכת בכיוון של שינויים אינקרמנטליים. אנשים העוסקים במלאכה יום יום במשך שנים רבות נוטים בכל אחד מהתחומים – גבולות, מסים – להציע שינויים קטנים והדרגתיים, מכיוון שלכל צעד יכולים אמנם להיות יתרונות אבל גם

חסרונות והשפעות לוואי. גישה כזו אינה פותרת בעיות מהיסוד, אבל יכולה למתן בעיות.

כיוון שלישי הוא הכיוון של מהפכות, של רפורמות, כמו מפה חדשה. מי שמציע רפורמות כאלה הם בדרך כלל אנשים בעלי חזון, אנשים שחושבים בגדול, אנשים שלא יורדים לפרטים. אלה בדרך כלל גם האנשים שמבצעים רפורמות. זו בהחלט אפשרות, רק צריך לזכור שבדרך כלל, רפורמות מהסוג הזה נדיר שהן משיגות את התוצאות שיוזמיהם צפו להן. לרפורמות גדולות יש בדרך כלל תוצאות והשפעות שהן שונות מאוד ממה שיוצריהן התכוונו מלכתחילה.