



אזורי תעסוקה מרחביים חלוקת הכנסות מנכסים מניבי ארנונה

החל משנות התשעים ניתן לראות שינוי מגמה מתמשך במקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות עקב תהליך של צמצום התמיכה וההעברות הכספיות של המדינה. תהליך שעלה מדרגה בתחילת שנות האלפיים עקב קיצוצים במענקי המדינה שגרמו למשבר תקציבי גדול בעיקר ברשויות החלשות. תמונת מצב נוכחית (לפי נתוני מרכז השלטון המקומי 27.5.2009) מראה 87 רשויות בתוכנית הבראה (34%), 81 עם חשב מלווה (32%), 22 עם וועדה ממונה (9%) ו-25 מלינות שבר וזאת עוד לפני הפעלת קיצוץ מענק האיזון השנה.

רשויות שבהן מרכיב ההכנסות העצמיות בעיקר של ארנונה שאינה למגורים נמוך ממילא בהעדר נכסים מניבי ארנונה שלא למגורים שהם בעיקר אזורי תעשייה ומבני ציבור של משרדי ממשלה. על רקע זה עלתה חשיבות הקרקע המהווה משאב מרכזי ברשויות מקומיות להגדלת ההכנסות העצמיות כחלק ממדיניות מקומית כפולה: מחד, הליך תכנוני של "פיסקליזציה של התכנון", כלומר, השגת קרקעות לתכנון כדי לקדם את הפיתוח הפיזי והכלכלי של הרשות, ומאידך, הליך מינהלי כלכלי של "חלוקת העושר המוניציפלי" ו"צדק חלוקתי" בין רשויות, כלומר, דרישה להעברת נכסים מניבי ארנונה שלא ממגורים מרשות אחת לשנייה או חלוקה מחודשת של ההכנסות מנכסים מניבי ארנונה.

כתוצאה מכך החלו רשויות סמוכות (לעיתים שתיים או יותר) להיאבק על העברת שטחי שיפוט של קרקעות פוטנציאליות עתירות היטלי השבחה ותשלומי ארנונה היכולים לספק לרשות הכנסה שוטפת גבוהה. בין אם מדובר על קרקעות לבניה למגורים, תעשייה ומסחר או אזורי תעשייה מפותחים, מפעלים גדולים, וכל שימוש מפותח אחר המניב ארנונה. שווי הקרקעות הנמצאות בדיוני ועדות חקירה לענייני גבולות, מגיע למאות מיליוני דולרים כאשר הרשויות שמצליחות במאבק המתנהל בועדות גבולות או בועדות לחלוקת הכנסות (שהן המנגנון הסטטוטורי לשינוי שטחי שיפוט) להעביר אליהן את הקרקעות או הנכסים מוסיפות הכנסות גבוהות לקופתן. בעת הזו, פועלות מעל 30 ועדות גבולות בדומה לכל רגע נתון במהלך שנים רבות. בהנחה שמדובר במחלוקת בין שתי רשויות ויותר ניתן לומר שכמעט באופן קבוע כשליש מהרשויות המקומיות בארץ מצויות בסכסוכי גבולות.

בכתבה זו הדיון יתמקד בעיקר בנושא אזורי תעסוקה, במאבקים על העברת נכסים מניבי ארנונה, שותפויות וחלוקת הכנסות. בשולי הדיון ראוי להזכיר כי בחוק ההסדרים השנה חבוי סעיף שיגביר את הסכסוכים והקונפליקטים סביב קרקעות ונכסים מניבי ארנונה. סעיף שבו האוצר מנסה לממש החלטות ממשלה שמהותן העברת כל כספי הארנונה שמשלמת הממשלה (כולל חברות ממשלתיות) לקרן ממשלתית שתחלק את הכסף מחדש באמצעות





נוסחת הקצאה בתהליך מדורג של 3 שנים. קרן שהסכום המשווער שלה 1.1 מיליארד ₪ ושהנהלתה מורכבת בעיקר מפקידי ממשלה (משרד הפנים, האוצר והבטחון) עם נציגות סמלית לשלטון המקומי. בנוסף, בהצעה, בידי שר האוצר ושר הפנים נתונה הזכות לשנות את מועדי וכללי ההקצאה מחדש. הצעה שמשמעותה, בין היתר, חלוקת הכנסות מחודשת בין רשויות על ידי המדינה מנכסים מניבי ארנונה שלחלק מהרשויות יקטיף את ההכנסות ולחלקן יגדיל. דבר שלא ספק יגרום להחרפת המאבקים על קרקע ואזורי תעסוקה שאינם משרדי ממשלה אלא נכסים מניבי ארנונה שלא נכללים במסגרת הקרן שתוקם. הצעה זו המבוססת על החלטות ממשלה שהתקבלו בעבר, גם אם לא נתקבל השנה אין ספק שתתממש עם הזמן, כי הצעה שמועלית בחוק ההסדרים גם אם לא מתקבלת באותה שנה, סופה להתקבל בשלב זה או אחר ותעזור לאוצר "להיפטר" מהשענות רשויות חלשות על תקציב המדינה.

בנוסף, מאחר והכתבה מופיעה בביטאון של איגוד המתכננים, ראוי להזכיר עוד תופעת לוואי הנלווית למאבק על גבולות המתנהל בין הרשויות המקומיות והיא התפתחות תעשייה של ממש בתחום הייעוץ בנושא זה. כיום כל רשות מקומית העומדת בפני ועדת גבולות שוכרת את שירותיהם של מתכננים, יועצים ועורכי דין על מנת להיאבק בוועדות להשיג קרקעות ונכסים או להכשיל את העברתם משטח השיפוט שלהן וזאת בהיקפים כספיים גבוהים מאוד.

בצד הסכסוכים האין סופיים בוועדות גבולות בין הרשויות המקומיות, החלה המדיניות התכנונית והמינהלית של משרדי ממשלה מתחילת שנות התשעים (של המאה הקודמת), להתמקד גם בקידום שותפויות בין רשויות מקומיות וחלוקת הכנסות מנכסים מניבי ארנונה שלא ממגורים בין בהסכמה או בכפייה, בשני צירי פעולה בולטים: ציר תכנון וציר מינהלי כלכלי.

בציר תכנון – בתמ"א 35 הוגדרה מדיניות לפיתוח אזורי תעסוקה משותפים לכמה שותפויות מדיניות שהוטמעה בהמשך גם ברמת התכנון המחוזי, דבר המקשה על רשויות מקומיות לקדם אזורי תעסוקה מקומיים או להרחיבם בלא שמוסדות התכנון בוחנים קודם לאישור התוכניות את החלופה של אזורים מרחביים ולעיתים אף אוכפים אותה עליהם. ובימים אלה יוזם משרד הפנים באמצעות מינהל התכנון והמינהל לשלטון מקומי בחינה משותפת של תוכנית להקמת "עוגני תעסוקה מרחביים" על בסיס נתוני תכנון וכלכלה מוניציפלית גם יחד, שיאפשרו הקמת אזורי תעסוקה בעלי יתרונות לגודל וצמצום הקמת אזורי תעסוקה קטנים בפריסה רחבה, ביחד עם מתן פתרון לשותפות בהכנסות בין רשויות.

בציר המינהלי כלכלי – הביטוי העיקרי של המדיניות היה בפעולות התמ"ת שהחל משנות התשעים (של המאה הקודמת) נוקט פעולות עידוד ו/או כפייה על רשויות מקומיות להיכנס לשותפויות באזורי התעשייה מול תקציבי פיתוח וניהול שמזרים לאזור התעשייה. וזאת על ידי הקמת מינהלות באזורי תעשייה משותפים לכמה רשויות תוך הסדרים לחלוקת הכנסות בין הרשויות השותפות.

בציר זה, הבסיס החוקי של העברת ארנונה מרשות מקומית אחת לשנייה היה בעייתי, אך הוסדר, באופן חלקי על בתיקון שהועבר בחוק ההסדרים בשנת 2000. בשנת 2005 משרד האוצר הגיש הצעת חוק מרחיקה יותר המאפשרת לשר הפנים, באישור האוצר לכפות הסדרי חלוקת הכנסות ולא רק לאשר הסדרים שהרשויות הסכימו להם. למעשה, במסגרת פקודת העיריות





..... אזורי תעסוקה מרחביים וחלוקת הכנסות מנכסים מניבי ארנונה:

במסגרת סעיף 9ב' ניתן להקים מנגנון דומה לוועדת גבולות להמלצה על אזור תעסוקה כאזור חלוקת הכנסות בין כמה רשויות ולא כאזור שההכנסות ממנו עוברות רק לקופת רשות אחת. ואכן חלק מהוועדות הפועלות כיום הן ועדות שמטרתן להמליץ על חלוקת הכנסות בין רשויות. בחוק הרשויות המקומיות החדש (פרק חמישי סעיף 38) שדיונים לאישורו מתקיימים בוועדת הפנים של הכנסת עוד מהכנסת הקודמת אף מוצע להקים, שוב אם נדרש גם בכפיה, אזורי תעסוקה משותפים ולנהל אותם באמצעות "אגד ערים" המשותף לכמה רשויות.

במקביל לפעולות המדינה להגביר את הלחץ על רשויות מקומיות להרחיב את השותפויות בין רשויות באזורי תעסוקה או לחלק הכנסות בניהן, **ניתן לראות פעולות של רשויות מקומיות המתעלמות ממדיניות זו, במקרה הטוב, או מנסות לעקר אותה מתוכן ולגרום למדינה לגרור רגליים, במקרה הרע.** רשויות מקומיות ממשיכות לתכנן כחלופה ראשונה אזורי תעסוקה מקומיים ולנסות לאשר אותם במוסדות התכנון. אך בעיקר הן פועלות על ידי **הגשת עשרות בקשות להקמת ועדת גבולות או ועדות לחלוקת הכנסות בין רשויות** להעברת שטחים בעיקר שטחים מניבי ארנונה או לחלוקה בהכנסות מאזורים שכבר מניבים ארנונה. כאשר אין הבחנה בין רשויות פריפריאליות הנשענות במלואן על תקציב המדינה או רשויות במרכז הארץ הממוקמות באזורי ביקוש לאלה וגם לאלה, הקטנת תקציבי מדינה המועברים לרשויות המקומיות, חידדו את הצורך בהגדלת ההכנסות עצמיות.

ככלל, הליך שינוי שטח שיפוט או חלוקת הכנסות בין רשויות הוא הליך ארוך שנים שיש בו כעשרים תחנות שתחילתן הגשת בקשה וניסיון להידברות בין רשויות, אם לא כי לעיתים קרובות הן הבקשה והן ההידברות לא נעשים כנדרש. במשרד הפנים מנסים להרכיב ועדה הכוללת אנשי מקצוע חיצוניים, אנשי מקצוע מקרב משרד הפנים, אנשי ציבור ונציגים ממועצות אזוריות, המעורבים ברוב השטחים הנתונים במחלוקת אך גם בחירת האנשים מהווה מטרה לביקורות הצדדים המעורבים, כשכל אחד מהצדדים מעדיף אנשים שיזדהו עם הצד שלו. ועדות אלה מנהלות את הדיונים שלהן במשך זמן ארוך ולעיתים קרובות תוך שהצדדים מעכבים את הדיונים על ידי פנייה לבית משפט, הזמנת עדים רבים וכד'. עבודת הוועדה מתבצעת במקצועיות אך, **מאחר והעברת הגבולות או ההכנסות בפועל מותנות בחתימת השר על המלצת הוועדה או שינוי ההמלצה ההליך חשוף ללחצים פוליטיים מחילתו ועד סופו.**

ולאחרונה ניתן לראות את הגברת הלחצים הפוליטיים בעיקר מצד המועצות האזוריות. למרות שניתן לראות מאבקים בין רשויות עירוניות, ניתן לומר כי עיקר המאבקים מתנהלים בין רשויות עירוניות למועצות האזוריות שלהן יש יותר קרקעות או אזורי תעסוקה ומסחר משגשגים, בין היתר בגלל משיכת יזמים לאזורי התעסוקה והמסחר המצויים בסקטור הכפרי שהארנונה הנגבית בהן נמוכה מהארנונה הנגבית על ידי העיריות. מועצות אלו עיכבו על ידי החלטת בג"צ כבר לפני הבחירות את היכולת של השר לחתום על החלטות ועדות שסיימו את עבודתן עד לאחר הבחירות. לאחר הבחירות דרשה מפלגת העבודה להכניס סעיף להסכם הקואליציוני על פיו "החלטות ועדות גבולות לעניין המועצות האזוריות, המשנות גבולות, תובאנה לאישור ועדת השרים לענייני פנים ושירותים, והחלטות ועדת השנים בעניין זה לא ייחשבו על



דעת הממשלה, כך שתתאפשר הגשת ערר למליאת הממשלה בנושא זה, יפעל ראש הממשלה בתוך 60 יום מיום כינון הממשלה מול שר הפנים תוך כוונה להגיע להסכמה בנושא". סעיף זה יעורר, בלא ספק, דיונים משפטיים באשר לחוקיות הדרישה לשנות את סמכויות שר הפנים, ודיונים ציבוריים על הלחצים הפוליטיים הסקטוריאליים שמופעלים על המדינה לעצור מדיניות תכנונית וכלכלית רבת שנים של קידום שותפות מרחבית בפיתוח אזורי תעסוקה משותפים וחלוקת הכנסות.

מניתוח ההליכים בשנים האחרונות עולה כי מחד, יש קושי לרשויות המקומיות להתמודד עם הקטנת התקציבים המועברים אליהם ועם הצורך בהגדלת ההכנסות העצמיות. כתוצאה מכך גוברים הקונפליקטים המרחביים להשתלט על נכסים ציבוריים כמו: קרקעות, אזורי תעסוקה או כל נכס מניב ארנונה. וכן גוברים הקשיים שמערימות הרשויות המקומיות על המדינה לקדם את מדיניות השותפות המרחבית וחלוקת ההכנסות מנכסים מניבי ארנונה. מאידך, גובר הקושי של המדינה לקדם את המדיניות המרחבית של אזורי תעסוקה משותפים וחלוקת הכנסות בהסכמה בין הרשויות ויותר ויותר מופעלים לחצים על הרשויות המקומיות ומתפתחים כלים ניהוליים וכלכליים המאפשרים למדינה לכפות עליהם את אותה המדיניות.

על רקע הקשיים הן של הרשויות המקומיות והן של המדינה, עיקר הדיון בנושא קידום אזורי תעסוקה משותפים וחלוקת הכנסות צריך להתמקד במציאת כלים פתרונית ניהוליים וכלכליים יעילים יותר לניהול של הקונפליקטים הציבוריים על המשאבים המשותפים מעבר למנגנונים הקיימים כיום. מנגנונים שחלקם הגדול אומנם מאפשר למדינה לכפות על הרשויות המקומיות את המדיניות התכנונית והכלכלית בלא הסכמות רחבות הרשויות המקומיות אך דבר זה מגביר את הנסיונות שלהן להכשיל את מימוש המדיניות.

נילי שחורי

