**הכנה לסיור חברה – נדב לחמן לזר[[1]](#footnote-1) (27/03/19)**

**השלטון המקומי, השלטון המרכזי והאזרח הקטן**

עולם השלטון המקומי במדינת ישראל, באופן כללי, חלק משמעותי מאיכות החיים נקבעת על ידי השלטון המקומי. שירותים כמו פינוי אשפה, חינוך, רווחה, מרחב ציבורי, וכיו"ב, נקבעים על ידי השלטון המקומי. לשלטון המרכזי נגיעה מצומצמת לחיי הפרט – בריאות, בטחון הפרט וכיו"ב. רוב הדברים שנוגעים לאיכות החיים הישירה נשענים על מערכת השלטון המקומי, איכותה ומשאביה. תפקודו של שלטון זה קריטית לחיים היומיומיים שלנו.

השלטון המקומי במדינת ישראל מכיל בתוכו מתח – הוא חזק ועצמאי מבחינה פוליטית, אך מוגבל מבחינת אמצעי לפעולה. ראשי השלטון המקומי חייבים דין וחשבון בעיקר לתושבים שלהם. הם עצמאיים, אינם כפופים לאיש ואינם נדרשים בהנחיה לפעולה שלהם. השלטון המרכזי יציב – נבחר לחמש שנים ומחזיק קדנציות מלאות. דוגמא בולטת – חיים ביבס ראש עיריית מודיעין, ראש מרכז שלטון מקומי ודמות חזקה גם בשלטון המרכזי, כשמגיעים אליו לסיור עם שר הבינוי והשיכון, דבריו גוברים משמעותית על עמדתם של גורמי המקצוע. אין כמעט דרך לאכוף עליו את רצון השלטון המרכזי. מצד שני, וניתן לראות זאת היטב בלוד, הם גוף חלש מבחינת הכלים שעומדים לרשותם כדי לספק שירותים (הכלי המרכזי הוא התקציב). ראשי רשויות מקומיות שהם מלכים בעיר שלהם, בניגוד לעצמאות הניהולית והפוליטית שלהם, מבחינה תקציבית הם מוגבלים. מה שיש להם מוגבל, הארנונה מוגבלת בכללי שלטון מרכזי, היטלי פיתוח מבוקרים והיכולת לשנות אותם מוגבלת, הדברים הם נגזרת של מצב נתון.

עירייה מפעילה שני סוגים של פעולות – פעולות בעולם הפיתוח (בתי ספר, כבישים וכו'), פעילות שוטפת (איסוף אשפה, מזכירות, פעולות חינוך ותרבות וכו'). יש שני תקציבים מובחנים לשני צירים אלה, וקיים קושי רב להעביר בין התקציבים. המקורות שלהם שונים – המקורות לפעילות השוטפת הם בעיקר ארנונה ותקציבי משרדי ממשלה והיכולת לשנות את תמהיל ההכנסה הזו מוגבלת מאוד (רוב הארנונה מגיעה מעסקים על תושבים. העירייה למעשה מפסידה כסף מבחינת הכנסה מול הוצאה על שירותים לתושב). על אף היציבות של ראשי הערים, היכולת לנהל תהליכי שינוי בתקציב השוטף דורשים תקופה ארוכה ולכן מוגבלים.

המקורות לעולם הפיתוח – (למעט השקעה ממשלתית חריגה) אגרות והיטלים על פיתוח, ביוב וכו' בשכונה והיטל השבחה. הבסיס הוא חוקי עזר עירוניים, ובפועל ברשויות החלשות יותר, האגרות וההיטלים אינן מכסות את ההוצאה בתחום. היטלי ההשבחה הם פונקציה של ערך הקרקע כך שמיקום העירייה משפיע מהותית על הדברים. בהתאמה מי שחזק – מוניציפלית, מבחינת מיקום ערך קרקע גבוה וכו', התקציב שלו גבוה משמעותית. קיימים מנגנוני פיצוי ממשלתיים אך הם נמוכים יותר, וכוללים בקרה על הפעילות ומקשים על פעילות השלטון המקומי.

ראשי העיר מתעסקים ישירות בניהול התקציב ובהחלטות ניהוליות על פעילות העירייה. כלומר, יש להם כוח משמעותי, אך יכולת השפעה מוגבלת על התקציבים לשימוש בכוח האמור. כלומר, מה שקובע את איכות החיים, המצב הסביבתי, איכות החינוך וכו' הוא במידה רבה תוצר של מיקום, ויכולתם הכלכלית של התושבים. ילד שנולד בעירייה חלשה יותר, יתוקצב פחות בהיבטי חינוך, ויזכה לשירותים טובים פחות משמעותית. הפערים בהוצאות החינוך יכולים להיות בממוצע בהבדל של שליש. בקצה הפערים מגיעים גם להרבה יותר מזה.

בין היתר מה שמייצר את המציאות הזו, נוגע לממשלה. לשם הדוגמא רשויות ערביות הן 15% מהאוכלוסיה, אך הכנסתן מארנונה של משרדי ממשלה הוא פחות מאחוז. שאלת עתודות הקרקע רלוונטית ליכולת הכנסה – דוגמת עיריית בת ים, שנמצאת בין רשויות חזקות בעלות נכסים, אך ללא עתודות קרקע. היכולת להעלות את הארנונה מוגבלת, ומצד שני אין יכולת לייצר הכנסות אחרות. העירייה נדרשת למכור את נכסיה כדי להתקיים. עיריית רמת השרון קיבלה מצה"ל ארנונה בשווי של 100% בניגוד לרשויות אחרות שלא קיבלו כלל, או בהנחה, בשל הגדרתה כ"ישוב עולים". הגדרה משנות השישים שהצליחו לשנות אותה רק באחרונה. יש דוגמאות נוספות.

מועצה אזורית תמר – כל העובדים של ים המלח מגיעים מערד והארנונה מגיעה אל המועצה האזורית תמר.

לממשלה מאוד קשה לשנות את הדברים האלה. נושא של מסי פיתוח למשל נכשל – המדינה רצתה לעשות חוק מרכזי, חוק מסי פיתוח, לבדוק כמה עולה באמת לפתח שכונת מגורים. ביחס לחוק הזה יש החלטות לקדמו כבר למעלה מעשור, אך לא מצליחים לקדם אותו. ניסו להכניס אותו לחוק ההסדרים וגם זה כשל.

ישובי עולים – דוגמה שכן הצליחה. הצליחו לבטל את המעמד הזה, והכסף נכנס למשרד הפנים ומחולק לפי קריטריונים כלכליים.

לא פותחים היום את שאלות היסוד בנוגע לתקציב הרשויות המוניציפליות. היום, כדי שרשויות יהיו יציבות הן צריכות להתבסס במידה רבה על תשלומי ארנונה, וגם לגבות עלות מסוימת לתושב, ולפעמים בונים אזורי תעסוקה שנשארים לא מאוישים, רק בניסיון לגבות עוד ארנונה.

יש גם ממשקים של הממשלה בעניינים נקודתיים. למשל – הנושא של הסכמי גג, פיתוח רשויות מקומיות וייצור מנגנונים להתמודדות עם אתגר הדיור. ניסיון לייצר תמריצים לרשויות מקומיות לקלוט תושבים ולהתפתח. לפעמים זה מצליח יותר ולפעמים פחות – אך באופן כללי ניתן לומר שיש ניסיון משמעותי לעשות את זה היום בשיתוף פעולה ולהתקדם בנושאים אלה.

דוגמאות לאירועים נקודתיים בתוך רשויות מקומיות שהרשות לא יכולה להתמודד איתן בעצמה:

למשל - הנושא של לוד, שהיא עיר מורכבת מאוד. בלוד יש שכונות ס"ח וס"א. שכונה ס"ח נמצאת על מסילת הרכבת ורוב המתיישבים בה הם פולשים. המדינה לא יכולה באמת לפנות פולשים בכזה היקף של כאלף משפחות. רשות מקרקעי ישראל לא נכנסת בכלל לשכונות האלה, והם נמצאים במצב של "לא לבלוע ולא להקיא".

הסכם הגג בלוד ניסה להתמודד עם בעיות היסוד של העיר, ולא רק "להלביש" עליה שכונות חיצוניות. מקימים בלוד שתי שכונות גדולות של 17,000 יחידות דיור, ובכל המנגנון הזה הוסיפו מנגנונים תקציביים לשפר את המצב בעיר הקיימת.

ללוד יש אזורי תעשיה במיקום טוב שגם יכולים להתפתח, והם נמצאים ממש קרוב לס"ח וס"א, ומכאן הגיע הרעיון לעשות סדר בשכונה. לוד היא גם צומת הרכבות של מדינת ישראל – כמעט כל מסילות הרכבת המשמעותיות של ישראל עוברות בלוד, ונדרשת שם בניה נוספת לצורך סלילת מסילות שתחייב הריסת בתים בשכונות.

הבעיה – היום מדינת ישראל תקועה. אין לה כלים לפנות את הפולשים.

הפתרונות נמצאים ביכולת לשתף פעולה. היו דיונים בנושא הזה שבהם הובעו חששות של הגופים השונים. רשות מקרקעי ישראל חוששת מיצירת תקדים בכך שתיתן הטבות דווקא בלוד, ומה זה ייצור במקומות אחרים. עיריית לוד חוששת מההשלכות של הפינוי וממה שתצטרך לתת לתושבים שם. עם זאת לא יהיה פיתרון ללא שיתוף פעולה בין כל הגופים האלה. גוף אחד לבד לא יוכל לפתור את זה. הרשות המקומית במקביל גם יושבת עם נציגי השכונה, והם אחד מהמרכיבים הקריטיים בתהליך.

אמנם נושא שיתוף הציבור בפני עצמו אינו תמיד פשוט, וזה משהו שצריך לתחם אותו, כי היכולת להגדיר נציגי תושבים היא מאתגרת ולא תמיד גם אפשר לדבר באופן חופשי ולהעלות פיתרונות כשהנציגים שם. עם זאת הם חלק מהתהליך והאופן בו משתפים אותם בתהליך הוא חלק מהמורכבות בהגעה לפיתרון.

דוגמה נוספת – התחדשות עירונית של שכונות. מדובר בעניין שחייב לקרות, בין אם באמצעות פינוי בינוי, תמ"א 38 או באמצעות תהליכים אחרים. לבעלי הדירות יש אינטרס בדרך כלל ללכת למהלך הזה, שמשביח את הדירה שלהם. הבעיה היא שהרבה פעמים בשכונות כאלה רוב הדיירים הם שוכרים ולא בעלי הדירות, והשוכרים לא יוכלו לחזור לאותה דירה אחרי שהיא תעבור התחדשות עירונית, כי אין להם אפשרות כלכלית לשלם על דירה יותר משופרת, ולתושבים האלה אין כרגע פתרונות. לכן אחד הדברים שמנסים לעשות היום בלוד, כרגע במתכונת של פיילוט, הוא לייצר תהליך שנותן גם פתרונות לשכירות ארוכת טווח במחיר מופחת. זה מאוד מקשה על התהליך, שנשען בעיקרו על כדאיות כלכלית, שכן זה מוסיף נטל כלכלי נוסף על היזם שצריך גם לאפשר שכירות במחיר מופחת לשוכרים; והליך כזה לא יכול היה להתחיל בלי תכנון מוקדם ומחשבה על אופן שכלול המודל.

נושא השכירות בישראל הוא בעייתי באופן כללי - אין היום כמעט חוזי שכירות של למעלה משנה, ואין פתרונות לשכירויות ארוכות טווח.

1. ראש אגף בכיר נכסים וחברות במשרד הבינוי והשיכון [↑](#footnote-ref-1)