

דמי הפיתוח חלף היטלי פיתוח - אחיזת עיניים ובכיה לדורות

עו"ד עפר שפיר

בהצעת חוק ההסדרים שאושרה לאחרונה על ידי הממשלה, נכלל פרק שכותרתו התמימה למראה הינה "דמי פיתוח". פרק זה לא בא אומנם זכרו בפסטיבל התקשורת הצבעוני המתנהל סביב עיצובו של חוק ההסדרים, אך הוא מקפל בתוכו נסיון לעריכת רפורמה דרמטית בתחום אקוטי ורב השלכות – פיתוח התשתיות המוניציפאליות ומימון.

עד כה ומשחר ימי המדינה, מצויות היו תשתיות אלו: מערכות הרחובות, הניקוז, הגנים הציבוריים ומוסדות הציבור, הביוב והמים - באחריות הרשויות המקומיות או תאגידי שבשליטתן. התקנתן ושדרונן של תשתיות אלו מומנו באמצעות תשלומי חובה המכונים היטלי פיתוח המוטלים על בעלי הנכסים בתחום העיר – יהיו אלו בעלי דירות או בתים או יזמים וקבלנים. ההיטלים חושבו לפי תעריפים למ"ר קרקע ובניין שנקבעו על בסיס תחשיב כלכלי המביא בחשבון את עלות המערכת העירונית מחד גיסא, ואת שטחי הקרקע והבניין הנסמכים על אותן תשתיות מאידך גיסא. התעריפים חושבו על בסיס מודל תחשיבי שעוצב על ידי משרד הפנים ועוגנו בחוקי עזר שהתקינו הרשויות המקומיות שאושרו ופורסמו לאחר בדיקתם על ידי משרד הפנים.

בפרק האמור בחוק ההסדרים מוצע, כי את מקומם של היטלי הפיתוח יירשו דמי הפיתוח. אלו האחרונים יהיו מבוססים על תעריפים אחידים כלל ארציים למ"ר בניין שיקבעו על ידי משרדי האוצר והפנים בתקנות שיתקינו. רשות מקומית שתעריפים אלו לא יתאימו לצרכיה, תהא רשאית להגיש בקשה לשר הפנים וזה יהא מוסמך, בכפוף למגבלות מסוימות הקבועות בהצעת החוק, לאשר את הגבלת התעריפים או הפחתתם עבור אותה רשות מקומית. מדובר איפוא, בשיטת מימון המהווה שינוי דרמטי לעומת קודמתה והיא טורפת לחלוטין את הקלפים בתחום המורכב ורב החשיבות והדמים של מימון התשתיות הציבוריות. השוני ביניהם מתבטא בעיקר בשניים:

במישור השלטוני-מינהלי – הסמכות לקביעתם והטלתם של תשלומי החובה למימון התשתיות הציבוריות מופקעת מידי המגזר האחראי עליהן – השלטון המקומי - ומועברת לידי השלטון המרכזי. במישור האופרטיבי מדובר בהפקעה כפולה; הן הפקעה מישורת שלטונית אחת (השלטון המקומי) לאחרת (השלטון המרכזי), והן הפקעה מידי ישות נבחרת (מועצת הרשות המקומית שהוסמכה לאשר את חוקי העזר מטילי ההיטלים) לידי פקידות ממונה, שכן במישור הפרקטי ברור כשמש כי במלאכת קביעת התעריפים, אישורם ואישור השינויים בהם, יעסוק הדרג המקצועית-פקידותי של משרדי הפנים והאוצר. דרג זה הוא שיזם את הרפורמה האמורה, דחף אותה והיה ועודנו הרוח החיה בה. שתי התמורות האמורות הינן חסרות כל הצדקה ונושאות בתוכן פגיעה במטרות אותן הן מתימרות לכאורה לקדם.

במישור הכלכלי – במקום תעריפים פרטניים התפורים למידותיה של כל רשות מקומית לפי צרכיה, יבואו תעריפים ממוצעים כלל ארציים, אלו לפי טבעם אינם מתאימים לאף רשות מקומית (שהרי זה טבעו של ממוצע).

קביעת תעריפים ממוצעים למימון ההשקעה בתשתיות המוניציפאליות מנוגדת לכל הגיון הלכה למעשה. כל רשות מקומית מנהלת את תשתיותיה באופן עצמאי לחלוטין, בלא כל זיקה ביצועית או מימונית לרשות מקומית אחרת. גם הממשלה כריבון אינה משתתפת כעיקרון במימון התשתיות המוניציפאליות (למעט חריגים). שיטת ניהול ומימון "אוטרקית" זו מחייבת קביעת תעריפים פרטניים למימון התשתיות התפורים למידותיה של כל רשות מקומית.

למסקנה ברורה זו שותפים, למרבה האירוניה, גם יוזמי הרפורמה, והפתרון הנקוט בידם "לרבע את המעגל" הוא באמצעות מתן סמכות לשינוי התעריפים לשר הפנים. אלא שאם כך הוא, מדוע לרקוח מלכתחילה תרופה לא מתאימה בצירוף מנגנון לשינויה או החלפתה. בתרחיש שכזה הרי יש משום מעשה חלם ממש. אותו "מתכון"; פנייה לשר הפנים לצורך שינוי התעריפים מובילנו היישר למישור השני בו לוקה הרפורמה. נקל לשער את הברוקרטיה וחוסר היעילות הנלווים למסע החיזור והשתדלנות של הרשויות השונות למשרד הפנים לצורך שינוי התעריפים. ריטואל זה הרי מוכר לרשויות המקומיות עד זרא מנסיון המתסכל בתחומים אחרים בהם נהוג הסדר דומה. מידי שנה מוגשות על ידן מאות בקשות לשינויים בתעריפי הארנונה הכללית הטיפול בהן, בלשון עדינה, אינו משקף יעילות מינהלית סבירה; חלקן כלל אינו נענות וחלקן נענות באופן לקוני בימיה האחרונים של השנה הרלוונטית. תרחיש צפוי זה מקעקע מן היסוד את הנימוק אחד והיחיד הניצב ביסוד הרפורמה המוצעת, בדבר היותה כביכול משחררת חסמים בענף הנדל"ן. מנגד, בחינתו של ההסדר הנוכחי באספקלריה זו של יעילות וגמישות מעלה כי לא כצעקתה. מנגנוני אישורם של תעריפי ההיטלים ושל חוקי העזר השתפרו פלאים במרוצת העשור האחרון: נקבעו מודלים לתיחשוב ומנגנוני בדיקה לאישור וכן, עוצבו נוסחים סטנדרטיים מומלצים של חוקי עזר; כל אלו מאפשרים כיום התקנת חוק עזר איכותי מטיל היטל פיתוח בתעריפים ריאליים ומבוססי תחשיב אמין בתוך פרק זמן של 4-6 חודשים.

טענה אחרת העולה בהקשר לכך הינה, כי הפקדת הסמכות לאישור חוקי עזר בידי מועצת הרשות המקומית גורמת לעירוב של שיקולים פוליטיים ופופוליסטיים בהליך זה ואלו מביאים לא פעם להימנעות מקידום הליכי התקנת חוקי עזר הגוזרים הציבור חיובים כספיים. על טענה זו ניתן להשיב בשניים: האחד – זוהי שיטת הממשל שנבחרה בישראל וזהו מחירה. הפקעת סמכויות מידי השלטון המקומי ומוסדותיו מהטעם האמור חותרת תחת השיטה וזאת מבלי לקרוא לילד בשמו. זהו אקט אנטי חוקתי בעליל. השני – את הבעיה האמורה ניתן לפתור בדרכים שונות כדוגמת חיוב המועצה לאשר חוקי עזר מטילי היטלים בתוך פרק זמן נקוב תוך הצבת סנקציה של פיזורת אם לא תפעל כנדרש, הסדר אשר מסוגו כבר מעוגן בחקיקה בהקשר לאישור תקציב שנתי לרשות מקומית. רוצה לומר, הפתרון לבעייתיות הגלומה בזהות הגורם המאשר של חוקי העזר והתנהלותו, אינו טמון בשינוי שיטת המימון ואין בין שני אלו כל קשר.

אין לייחס חלילה לפקידות הבכירה במשרדי האוצר והפנים בורות, טיפשות או תמימות ולפיכך, נהיר הוא כי מרבית הנכתב לעיל ידועה לה היטב. הדעת נותנת, לפיכך, כי ביסוד הרפורמה המוצעת ניצבים מניעים אחרים, הנסתרים מן העין שאין להם דבר עם אותה אמתלא של קידום ענף הנדל"ן. אלא שאנו איננו בוחני כליות ולב ואין לנו אלא את שענינו רואות. במישור זה, הגלוי לעין, אין לרפורמה המוצעת כל צידוק, ואחת דינה – לעבור מן העולם. משימה זו מוטלת כעת לפיתחה של כנסת ישראל. ברם, ייטיבו שרי הממשלה ופקידיה הבכירים לעשות לו יחככו בדעתם ויחזרו בהם מיוזמתם ומהחלטתם לאשר רפורמה זו. אין זו בושה להודות בטעות, ובמקרה זה - יפה שעה אחת קודם.