

## פיתוח תשתיות עירוניות והקמת מוסדות ציבור בחטיבות קרקע גדולות / עו"ד נתן מאיר

בין סמכויותיה וחובותיה של הרשות המקומית קיימת החובה לביצוע עבודות תשתית בשטחים המיועדים לצרכי ציבור ולהקמת מוסדות ציבור.

המסגרת המשפטית והתקציבית החלה על מגזר השלטון המקומי מבחינה ומפרידה בין הסמכויות של הרשות המקומית למתן שירותים שוטפים לתושביה לבין סמכויותיה בנושאי בנייה ופיתוח וקובעת לכל תחום מערכת כספית ותקציבית נפרדת עם מקורות כספיים נפרדים ושוניים.

כך, למשל, ממומנים שירותי החינוך והרווחה הניתנים ע"י הרשות המקומית מתקציבה השוטף, שהמקור הכספי העיקרי שבו הינו תקבולי הארנונה העירונית, בעוד שמטלות כגון סלילת דרכים ובניית מוסדות ציבור ממומנות מתקציב הפיתוח הנשען על מקורות כספיים נפרדים.

באופן זה, ממומנות התשתיות העירוניות בעיקר מכספי היטלי פיתוח המשולמים בעת ביצוע עבודות התשתית וקבלת היתרי בניה לגבי הנכסים אותם משרתות התשתיות, ואילו בניית מוסדות הציבור ויתר מטלות הפיתוח ממומנים בעיקר מתקבולי היטל ההשבחה.

העיקרון המנחה מההיבט של צדק חלוקתי ושוויון בנטל, הינו כי על כל נכס בתחומי הרשות המקומית לשאת בחלקו היחסי במימון עלות התשתיות העירוניות שטרם בוצעו, בהתחשב בשטחו של הנכס ובזכויות הבנייה שהוקנו לו, בעוד שלגבי מימון בניית מוסדות הציבור ושאר עלויות הפיתוח (כגון: תשלום פיצויים בגין נזקי תכנון ובגין הפקעת מקרקעין) המבחן הקובע הינו השבחת הנכס עקב אישורן של תכניות בניין עיר ומתן הקלות ואישורים לשימוש חורג.

המצב האופטימלי הינו כי מערכת הפיתוח העירונית תפעל כ"משק סגור", דהיינו: התקבולים מהיטלי הפיתוח והיטל ההשבחה יהיו זהים לעלויות הפיתוח של ביצוע התשתיות העירוניות, בניית מוסדות הציבור וביצוע שאר מטלות הפיתוח. מצב אופטימלי זה מוצדק הן כלכלית והן בהיבט של יחסי האזרח והשלטון, שכן במקרה בו התקבולים נמוכים מהעלויות תקלע הרשות לגרעון כספי ותתקשה להתמודד עם מטלות הפיתוח, ואילו במקרה בו התקבולים גבוהים מהעלויות, תעשיר הרשות את קופתה על חשבון האזרח ללא הצדקה. כאשר מעמידים מטרה זו של משק סגור במבחן המציאות עולה כי קיים שוני עקרוני בין שתי תתי המערכות של מערכת הפיתוח, באופן שרק תת המערכת של ביצוע תשתיות עירוניות מכספי היטלי הפיתוח מבוססת על זיקה בין עלויות הפיתוח לבין שיעור ההיטלים המוטלים בגינן.

במילים אחרות: שיעורם של היטלי הפיתוח נקבע על פי תחשיב כלכלי המבוסס על עלויות הפיתוח, ולמרות שלעיתים לא נשמרת ההלימות ביניהם, במיוחד לא לאורך זמן, מחובתה של הרשות המקומית לבדוק באופן שוטף את מידת ההתאמה של שיעורי ההיטלים לעלויות הפיתוח, ובמקרה הצורך לפעול לתיקון שיעורי ההיטלים שבחוקי העזר שלה.

באשר לתת המערכת של בניית מוסדות ציבור וביצוע שאר מטלות הפיתוח בהשען על תקבולי היטל ההשבחה, לא קיימת זיקה כלשהי בין העלויות לבין המקור הכספי האמור לממן, שכן היטל ההשבחה נקבע על פי חקיקה ראשית, להבדיל מחוקי עזר, ושיעורו תלוי בגורמים שונים כגון מאפיינים של תכניות בניין עיר והרכב הבעלויות בנכסים, אשר יכולתה של הרשות המקומית להשפיע עליהם היא מצומצמת, אם בכלל.

עולה, אפוא, כי מערכת הפיתוח העירונית אינה פועלת כמשק סגור באופן שלא קיימת זיקה, בוודאי שלא התאמה, בין עלויות הפיתוח והבנייה למקורות הכספיים האמורים לממן.

התופעה הקיימת בדרך כלל היא של מקורות כספיים בחסר, דהיינו: של מצב גרעוני של מערכת הפיתוח, איתו מתמודדת הרשות המקומית על ידי נטילת הלוואות פיתוח מהמערכת הבנקאית. אמנם על פי הנחיות משרד הפנים יש לבצע את ההחזרים השוטפים של הלוואות הפיתוח מתוך תקבולי פיתוח, להבדיל מתקבולים שוטפים, אלא שהנחיה זו מיושמת באופן חלקי בלבד, וכך יוצא שתושבי הרשות המקומית, שכבר נשאו בחלקם היחסי בהוצאות הפיתוח העירוני בעת ביצוע עבודות הפיתוח או הבנייה ברכושם, עדיין ממשיכים לשאת בנטל, על ידי תשלום הארנונה העירונית, שחלק ממנה משמש להחזר הלוואות פיתוח על חשבון השירותים השוטפים.

שמה בכך לא סגי, הבעיות והמגבלות של מערכת הפיתוח העירונית מתחדדות ומתעצמות כאשר מדובר בפיתוח שכונות חדשות במתחמים גדולים בלתי מפותחים. בהקשר זה יש לזכור כי גם במתחמים רגילים ובמגרשים בודדים קיימות המגבלות של היטלי פיתוח בשיעור נמוך לעומת עלות התשתיות ושל היטל השבחה שאינו נמצא ביחס כלשהו לעלויות בניית מבני הציבור, ושאר מטלות הפיתוח, כפי שציינו לעיל, אלא שבמתחמים גדולים, מעבר למגבלות האמורות, קיימת הבעיה של חוסר השליטה של המערכת העירונית על עיתוי קבלת התקבולים מכוחם אמורות להתבצע מטלות הפיתוח.

השליטה בעיתוי וקצב הוצאת היתרי הבנייה הינה בידיו של היזם וכתוצאה מכך גם שיעורם ועיתוי תשלומם של היטלי הפיתוח והיטל ההשבחה מותנה בקצב ועיתוי הוצאת ההיתרים. מאידך, עבודות הפיתוח והבנייה בשטחים הציבוריים שבמתחם מתבצעת על פי לוגיקה הנדסית ועירונית שאינה חופפת את עיתוי התקבולים, ואמורה להתבצע ברצף.

על רקע זה התפתחה במשך השנים מערכת הסכמית בין הרשויות המקומיות לבין יזמים של מתחמים גדולים, שתמציתה הינה ביצוע עצמי ע"י היזמים של מטלות הפיתוח כנגד קיזוז עלותן מתשלומי החובה המגיעים למערכת העירונית, או הסדר

חילופי לפיו משלמים היזמים לקופת הרשות המקומית את הכספים הדרושים לפיתוח באופן שוטף וללא קשר לקצב ועיתוי הוצאת היתרי הבניה, כאשר תשלום זה בא במקום תשלומי החובה של היטלי פיתוח ושל היטל ההשבחה.

מערכת הסכמית זו, שהתפתחה בעשרות השנים האחרונות, הפכה להיות הנתיה המרכזי לפיתוח תשתיות עירוניות בחטיבות קרקע גדולות כמערכת חילופית למערכת הסטוטורית, שכאמור, לא ספקה את הפתרונות הראויים במקרה זה. למערכת הסכמית זו היו שותפים לא רק בעלי הזכויות הפרטיים אלא, בראש ובראשונה, רשות מקרקעי ישראל, ששילבה את נושא פיתוח התשתיות העירוניות במערכת שיווק המקרקעין, לעיתים תוך תיאום עם הרשות המקומית ולעיתים בלעדיו.

מערכת הסכמית זו הבטיחה את ביצוע התשתיות העירוניות בד בבד עם ביצוע הבנייה, אותה הן אמורות לשרת ונתנה מענה הן לצרכים ולציפיות של היזם ורוכשי השטחים והן לרשות המקומית שהבטיחה את קיומן של התשתיות העירוניות במועד שנקבע לאיכלוס השטחים הבנויים. תוצר לוואי חשוב של הסדר זה היה הבטחת ביצוע התשתיות גם במקרה שעלותן הייתה גבוהה יותר מהסכום שהיה משתלם על פי חוקי העזר העירוניים, בהעדר הסדר.

למרות שהמציאות הוכיחה כי הסדרי פיתוח התשתיות במתכונת שנסקרה לעיל היוו פתרון יעיל לפיתוח חטיבות קרקע גדולות, במיוחד על רקע העדר פתרון סטוטורי ראוי, לא נקבעה ע"י המחוקק מסגרת משפטית שתעגן את ההסדרים האמורים בחקיקה. על רקע זה מתח ביהמ"ש העליון ביקורת על ההסדרים האמורים (ראה ע"א 7368/06 דירות יוקרה בע"מ נגד ראש עיריית יבנה ואח") בו נקבע כי רשות מקומית אינה רשאית לחרוג מהסמכויות שנקבעו לה על פי דין גם כאשר קיימת הסכמה של בעלי המקרקעין או מי מטעמם.

פסה"ד בעניין דירות יוקרה גרם למבוכה בקרב הגורמים העוסקים בנושא פיתוח התשתיות ברשויות המקומות לרבות משרדי האוצר והפנים, רשות מקרקעי ישראל, יזמים ובעלים של מקרקעין, וכמובן הרשויות המקומיות עצמן, שכן, כאמור, הנתיה ההסכמית היה הנתיה העיקרי לפיתוח תשתיות עירוניות בחטיבות קרקע גדולות, הן בבעלות ציבורית והן בבעלות פרטית.

במסגרת ההערכות להמשך פיתוח התשתיות לאחר הלכת דירות יוקרה נעשו, בין השאר, הצעדים הבאים:

1. רשות מקרקעי ישראל קיבלה מספר החלטות (ראה, למשל, החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1439 מיום 22.11.2015) לפיהן היא תסייע לפיתוח התשתיות בתחומי הרשויות המקומיות לגבי חטיבות קרקע גדולות ע"י עריכת הסכמי גג מפורטים מול רשויות מקומיות שההוראה המרכזית שבהם הינה הקצאת קדם מימון לרשות המקומית על חשבון תקבולי השיווק של רמ"י לצורך ביצוע עבודות התכנון במקרקעין, עריכת אומדנים לעלויות הפיתוח, ביצוע תשתיות על ותשתיות צמודות ובגין תקורות הרשות המקומית הנגזרות מכך.

2. לפקודת העיריות (נוסח חדש) נוסף סעיף 198א הקובע פטור ממכרז להסכם לביצוע עבודות פיתוח בין הרשות המקומית לבין היזם במתחמים לבניית 100 יחידות דיור חדשות לפחות או 5,000 מ"ר חדשים לפחות למסחר או לתעסוקה. על פי הוראות הסעיף כוללות עבודות הפיתוח שההוראה חלה עליהן לא רק את עבודות התשתית מכל סוג שהוא אלא אף הקמת מבנים לצרכי ציבור בעבור העירייה אף אם הם מחוץ לשטח המתחם.

אין ספק ששינויים משמעותיים אלה יחלצו את הרשויות המקומיות מהמבוכה אליה נקלעו בעקבות פסיקת ביהמ"ש העליון, אולם יש לראות בהם פתרון חלקי בלבד. בתיקון לפקודת העיריות נתן המחוקק גושפנקה רשמית למערכת החוזית שבין היזמים לרשות המקומית, וגם אם צעד זה נעשה באיחור של עשרות שנים יש לברך עליו.

עצם מתן האפשרות לביצוע הפיתוח על ידי היזם פותר שורה של בעיות ובראשן ניתוק קצב ביצוע עבודות התשתיות ובניית מוסדות הציבור מעיתוי הוצאת היתרי הבנייה, וכפועל יוצא מכך הבטחת ביצוען וזמינותן של התשתיות ומוסדות הציבור במועד איכלוס הבנייה החדשה.

יחד עם זאת יש לזכור כי הרשות המקומית לא הוסמכה להטיל על היזם עבודות בהיקף החורג מתשלומי החובה שעליו לשלם, וכי עליה לשלם תמורת ביצוע העבודות על פי מחירי השוק שלהן בין בדרך של תשלום בפועל ובין בדרך של קיזוז מתשלומי החובה – קרי: היטלי פיתוח והיטל השבחה - אך לא מעבר לכך. פירושו של דבר, שההסדר הסטוטורי יכול לסייע אך ורק לרשויות מקומיות שתעריפי היטלי הפיתוח שלהן וגובה היטל ההשבחה שהן רשאיות להטיל נמצא בזיקה לעלות עבודות התשתיות ובניית מוסדות הציבור.

לגבי יתר הרשויות המקומיות גם לאחר ההסדר הסטוטורי נותרה הבעיה של מערכת פיתוח בלתי מאוזנת מבחינה כספית על כל המשמעות הנובעת מכך מההיבט הכלכלי, והחברתי, כפי שתואר לעיל.

עולה, אפוא, כי על מנת ליצור מערכת פיתוח עירונית הפועלת כמשק סגור יש צורך, מעבר לצעדים הנכונים שנקטו, לקבוע מקור כספי משלים לאותן רשויות מקומיות שפוטנציאל ההטלה והגבייה של היטל ההשבחה העומד לרשותן נמוך מהעלויות אותן הוא אמור לממן, ובתקופה זו של מאמץ לאומי להורדת מחירי הדירות יש לעשות זאת באופן שלא יגדיל את הנטל הכספי על רוכשי הדירות.