



ביקורת סביבתית חברתית של תקציב המדינה

מסמך עמדה | ספטמבר 2004

שכר המדינה יוצא בהפסדה:

ישראל מתקצבת את נטישת הערים הגדולות

כתבה: נגה לבציון – נדן*

 HEINRICH BÖLL FOUNDATION

תקציר

ממשלת ישראל הביעה לא אחת את רצונה לחזק את עריה ולעבותן מתוך תפיסה שאיכות חיים גבוהה במרכזי הערים ובשכונות הוותיקות משרתת קהילה קיימת, רחבה, ומגוונת; ומאפשרת את התרחבותה. תפיסה זו נכונה מבחינה כלכלית חברתית וסביבתית. חיזוק הערים, כלומר פיתוח הערים תוך עיבוי וחיידוש הבנייה במרכזם ובשכונותיהם הוותיקות, הוא זול יותר מהקמת תשתיות חדשות ומצמצם את ההרס הכרוך בכך. ריכוז שירותים בעיר זול יותר מפיזורם וכך גם עלויות התחבורה. עיבוי משאיר אדמות פנויות לשימוש, בין אם לצורך פיתוח עתידי ובין אם לצורך שמירה על ריאות ירוקות.

חיזוק הערים תלוי במידת האטרקטיביות היחסית של הערים מול האופציות מחוצה להן. כך, לדוגמה, ערים תהיינה אטרקטיביות יותר באם, באופן יחסי, קל יותר יהיה למצוא בהן עבודה, השירותים יהיו טובים יותר, תשתיות התחבורה תהיינה יעילות יותר, ועלויות הדיור לא תהיינה גבוהות יותר.

ניתוח דקדקני של תקציב המדינה¹ מראה כי בעקיפין, אולי אף בלי משים, המדינה מחלישה את הערים. התקציב השוטף לבניה חדשה והמגזר הכפרי במשרד השיכון, במנהל מקרקעי ישראל (להלן ממ"י) ובמשרד החקלאות בשנים 2000-2004 היה גבוה פי חמישה מתקציב חיזוק הערים וההתחדשות העירונית. גובה התקציב לבניה חדשה ולמגזר הכפרי היה כ- 4.34 מיליארד ש"ח, מתוכו יועדו לבנייה במגזר הכפרי כ-3.78 מיליארד ש"ח. מנגד, רק 901 מיליון ש"ח הוקצבו לחיזוקן ולהתחדשותן של הערים. בנוסף, מבט אל נתוני הרשאות להתחייב בתקציב, כלומר מבט הכולל סכומים המוקצבים לתשלום בשנות תקציב הבאות אחרי שנת הכספים הנוכחית, מאפשר מבט רחב יותר על היקף הפעילות בתחומים הנבדקים. קיים פער בהיקף ההרשאה להתחייב לרעת הערים. היקף ההרשאה להתחייב בשנים 2000-2004 בבניה חדשה ובמגזר הכפרי היה 2.5 מיליארד ש"ח עם ירידה ריאלית של 18% בלבד בשנת 2004 ביחס לשנת 2000, זאת לעומת היקף ההרשאה

• המחברת, נגה לבציון- נדן, היא בעלת תואר שני בכלכלה ומדיניות סביבתית מ-LSE (London School of Economics) ותואר ראשון באדריכלות נוף מהטכניון. דוא"ל: n.levtzion-nadan-alumni@Lse.ac.uk
¹ כל הנתונים על התקציבים השונים לשנות תקציב 2000-2004 נלקחו מתוך דו"חות תקציב המדינה המופיעים באתר משרד האוצר (www.finance.gov.il) ומעודכנים עד לתאריך 12.7.2004.

בחיזוק הערים של 1.9 מיליארד ש"ח, וירידה ריאלית של 55% בהרשאות אלה. אם לא די בכך, הרי שהמדינה מעודדת הפשרת קרקעות לבניה מחוץ לערים, מה שגורם להיצע רב של קרקע ובנייה חדשה במחירים אטרקטיביים.

התמיכה הממשלתית, הישירה והעקיפה, בטבעות החדשות המקיפות את הערים ובישובים הכפריים מביאים להגירה של אוכלוסייה אל מחוץ לערים ולהתרוקנות ישובים ותיקים מאוכלוסייה חזקה של משקי בית צעירים ומשכילים. במקביל, מרכזי התעסוקה והמסחר עוברים אף הם מהערים לעבר אזורים בעלי אופי כפרי, עם היצע קרקע רב. הכנסותיהן של המועצות האזוריות גדלות משמעותית בשל כך. הערים נפגעות משום שמקומות תעסוקה הם מקור מהותי לארנונה. בעוד הערים צריכות לתת שירות לכל המרחב, את הרווחים מהפיתוח מקבלים הישובים מחוץ לערים; פיתוח שנעשה על חשבון תושבי הערים. באופן פרדוקסאלי, רוב תושבי המדינה, אלה שעדיין גרים בערים (כ-90% מכלל האוכלוסייה) נפגעים ישירות מתהליך זה.

תהליך ההגירה מהערים ופיזור האוכלוסייה בטבעות רחבות יותר יוצר תלות מוחלטת ברכב הפרטי וחיסול האפשרות ליצור מערכת הסעה המונית יעילה. מתן שירותים (כגון ביוב מים וחשמל) למערכת מפוזרת, הינו יקר ומורכב ומכביד על המערכת הציבורית. מתן קרקע זולה למגורים מחוץ לערים יוצרת אי שוויון חלוקתי שבו דווקא האוכלוסייה החזקה מקבלת תמיכה מהמדינה. נפגעים גם איכותם והיקפם של השטחים הציבוריים הפתוחים והריאות הירוקות שהיו בעבר שייכים לכולנו הופכים לנכסיהם של מעטים.

כל עוד מדינת ישראל תמשיך לעודד התיישבות מחוץ לערים על ידי מתן הטבות רבות יותר ותקציבים רבים יותר לשם, ומנגד לא תהיה מחויבת יותר להשקעה ולשיפור איכות החיים בעיר, נטישת הערים צפויה להימשך. הנפגעים מתהליך זה הם המדינה, ורובם המכריע של תושביה.

ההמלצות העיקריות הנובעות ממסמך זה הן:

מומלץ שהממשלה תראה בחיזוק הערים ובהעלאת איכות החיים בערים פרויקט לאומי, תוך אימוץ תפיסה תקציבית תואמת (כלומר שינוי סדר העדיפות: לא עוד שבניה כפרית לא רוויה עם תשתית פזורה תקבל את מרב העדיפות התקציבית). חשוב לפעול בשלושה כיוונים: השקעה בעיר, שיפור

נגישות בעיר על חשבון הנגישות לעיר לרכבים פרטיים, וויסות והקטנת אפשרויות הבניה המוצעות מחוץ לערים.

דרושה הזרמת משאבים לחידוש תשתיות, מבני ציבור, שטחים פתוחים ולפרויקטים להתחדשות עירונית (לא רק בתכנון אלא גם בהוצאה ישירה). חשוב שההוצאה על הסעת המונים ונתיבי תחבורה ציבורית בתוך הערים תקבל עדיפות עליונה. יש לעבור מראיה מצומצמת המתבססת על חישובי כדאיות כלכלית-מיידית של פרויקטים ספציפיים, לעבר פעולה על פי הצרכים העירוניים. בראיה כלכלית רחבה, מדובר ברווח לערים ולמדינה.

חשוב להגביל משמעותית את היצע הקרקע למגורים ולמרכזי תעסוקה מחוץ למרכזים הותיקים של הערים (בטבעות החיצוניות), תוך שינוי מדיניות הממשלה ומועצת ממ"י. בהקשר זה, החזרת הגה התכנון למינהל התכנון ויישומה של תמ"א 35 צפויים לחזק את הערים. העיכובים המתמשכים באישור תמ"א 35 פוגעים בישימותה בעתיד מאחר ועובדות, הפוגעות בערים, נקבעות בשטח. מומלץ להימנע מאישורה של החלטה 979, שלה השלכות חמורות על הערים.

תוכן עניינים

2	תקציר
6	מבוא
7	התמיכה הממשלתית המצומצמת בחיזוק הערים ובהתחדשותן
7	פעילות משרד הפנים
8	פעילות משרד השיכון
13	מדיניות הממשלה לתמיכה בטבעות החיצוניות
13	מדיניות הממשלה ומינהל מקרקעי ישראל: הגדלה בהיצע הקרקע משנות ה-90
16	מדיניות ממשלה: עידוד הקמת יישובים חדשים והתיישבות בודדים
18	סקירה של הוצאות הממשלה על הטבעות החיצוניות
18	תקציב המגזר הכפרי
19	תקציב הבניה החדשה
20	תחבורה והשפעתה על התיישבות ותעסוקה
21	הוצאות על תחבורה
22	הפיכת התחבורה הציבורית ללא כדאית
23	כבישים ותשתיות בעלות חשיבות לאומיות
24	עם הפנים לעתיד
26	מקורות
29	נספח א: השפעות תהליך נטישת הערים
32	נספח ב: החלטות ממ"י להגדלת היצע הקרקע מחוץ לערים

מבוא

מטרת נייר עמדה זה לבדוק האם וכיצד ממשלת ישראל מיישמת את התחייבותה לצופף ולעבות את עריה בעזרת שימוש תואם בתקציב המדינה. בעוד שהתקציבים אינם יורדים לפירוט ברמה של ישובים או רשויות מקומיות, ניתן לקבל תמונה כללית על חלוקת התקציב בשנים האחרונות. קיימות תוכניות תקציב המיועדות לחיזוק מרכזי הערים והשכונות הוותיקות. אל מול אלה, קיימות תוכניות תקציב לפיתוח הטבעות החיצוניות לערים הכוללות תקציבים לתמיכה במגזר הכפרי ולבניה חדשה (תקציבים לבנייה חדשה של משרד השיכון מיועדים להקמת שכונות חדשות מהיסוד, על פי רוב כאלה הנמצאות מחוץ לשכונות הוותיקות של הערים). למותר לציין שמדובר במגוון רחב של קטגוריות יישוביות. התקציבים לפיתוח הטבעות החיצוניות כוללים פיתוח ישובים כפריים חדשים והתיישבות בודדים, בנייה צמודת קרקע כחלק מהרחבת ישובים כפריים חדשים, הרחבות עירוניות בשולי יישובים כפריים קיימים שאינם נסמכים על תחבורה ציבורית (למשל, מושב קדימה), יישובים עירוניים חדשים שאינם צמודים לשולי ערים קיימות (למשל, מודיעין, אלעד ובית"ר), בניה רוויה וכפרית בישובים עירוניים קטנים (לדוגמא צור הדסה, לפיד), והרחבת גבול העיר על ידי בנייה רוויה בשולי האזור עירוני הקיים (למשל, הר חומה, ותוכנית ספדי).

היצע זמין של בנייה חדשה מחוץ לערים וירידה באיכות החיים העירונית מביאה להתרוקנות יישובים ותיקים מאוכלוסייה חזקה של משקי בית צעירים ומשכילים (לדוגמא נטישת אוכלוסייה מבאר שבע ללהבים ומיתר). במקביל, היצע הקרקע מוביל למעבר מרכזי תעסוקה, תעשייה ומסחר לאזורים בעלי אופי כפרי. אלה מביאים לא רק להגירה, אלא גם לירידה בהכנסות הערים מארנונה מעסקים וממגורים; המובילים למתן שירותים נמוכים יותר לתושבי הערים. פיזור אוכלוסייה בטבעות רחבות מוביל לתלות מוחלטת ברכב הפרטי וחיסול האפשרות ליצור מערכת הסעה המונית יעילה. מתן שירותים (כגון ביוב מים וחשמל) למערכת מפוזרת, הינו יקר ומורכב יותר ומכביד על המערכת הציבורית. אלה פוגעים גם משמעותית באיכותם ובהיקפם של השטחים הציבוריים הפתוחים והריאות הירוקות שהיו בעבר שייכים לכולנו וכיום מנוכסים למעטים. במקביל, מתן פיצוי משמעותי לבעלי

זכויות חכירה בקרקעות המדינה יוצרות אי שוויון חלוקתי ומיטיב כלכלית עם חלק קטן באוכלוסיה (ראו נספח א).

בחלק הראשון של נייר זה נסקרת מדיניות הממשלה לחיזוק הערים ולתמיכה בהתחדשותן דרך תקציבי משרד הפנים (מינהל התכנון) ותקציבי משרד השיכון (תקציבים לשיקום שכונות, התחדשות עירונית, הקמה ושיפוץ של מוסדות ציבור בשכונות ותיקות ומימון תשתיות ביישובי מיעוטים). בחלק השני מוצגת המדיניות של הממשלה לתמיכה בטבעות שמחוץ לשכונות הותיקות דרך התקציבים של ממ"י, משרד השיכון ומשרד החקלאות. בנוסף, קיימת התייחסות להחלטות ממ"י שלהן אין ביטוי בתקציב המדינה אך יש בהן כדי להשפיע על זמינות קרקע, במיוחד בטבעות שמחוץ לערים. החלק השלישי עוסק בתקציבי פיתוח תשתיות תחבורה בערים ומחוצה להן, ובכלל זה תקציבי משרד התחבורה בפיתוח מערכות הסעת המונים ונתיבי תחבורה ציבורית, כבישים עירוניים, כבישים בין עירוניים וכביש חוצה ישראל.

התמיכה הממשלתית המצומצמת בחיזוק הערים ובהתחדשותן

הממשלה מעוניינת להביא להגדלת אינטנסיביות השימוש בקרקע העירונית על ידי ציפוף בנייה איכותית. המטרה היא להמריץ את מחזור חידוש פני הערים, תוך כדי שיפור איכות החיים בהן – דבר שאמור למשוך אוכלוסיה חזקה וצעירה לתוכן; להביא לניצול באופן יעיל יותר תשתיות קיימות; לשמור על ריאות ירוקות ועתודות קרקע לדורות הבאים; ולצמצם את תהליך נטישת הערים על ידי מניעת פיתוח זוחל במרכז ומאידך על ידי הרחבת ישובים קיימים בנגב ובגליל (ראו להלן). פעילות הממשלה לחיזוק הערים מתקיימת בשלושה משרדים: משרד הפנים, משרד השיכון ומשרד התחבורה. בחלק זה נדונים פעילותם של שני המשרדים הראשונים, כאשר פעילות המשרד השלישי נדונה במסגרת התקציב הכולל לתחבורה.

פעילות משרד הפנים

מנהל התכנון שבמשרד הפנים אחראי על הכוונה ואישור של התכנון המרחבי בישראל. מנהל התכנון מעודד הגדלת צפיפות. אחת הדרכים לכך היא תכנון מחודש של מרקמים עירוניים בנויים תוך הוספת

זכויות בנייה. הפעילות התכנונית המשמעותית ביותר בתחום, נעשית באמצעות צוות תכנון רב תחומי של "תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה לפיתוח ושימור" (תמ"א 35). בימים אלה, לאחר עיקוב של שנים, התוכנית מקודמת. המטרה היא כי עד דצמבר 2004 התוכנית תאושר בממשלה. עקרונות התוכנית הם: (1) מתן עדיפות לפיתוח עירוני והקבצת רוב שטחי המרקמים מוטי הפיתוח לארבעה מרחבים מטרופולינים מובהקים (ת"א, חיפה ירושלים ובאר שבע) תוך דרישה להכנת תוכנית לחידוש עירוני לשכונות ותיקות ומרכזי הערים; (2) שמירה על שטחים פתוחים של טבע חקלאות וכפר ויצירת "שדירה ירוקה" רצופה מצפון לדרום ורצועות חיץ רחבות לאורך ערוצי הנחלים העיקריים במרכז הארץ; (3) פיתוח מואץ של תחבורה ציבורית וריכוז המרקמים העירוניים בסמיכות לצירים ולמוקדי תחבורה ציבורית; (4) מתן מענה למגוון צרכי האוכלוסייה תוך צמצום פערים חברתיים. מאחר והן תקציב ההכנה של תמ"א 35 והן הועדות השונות תוקצבו בשנות הכנתם (לפני מספר שנים), אין לתוכנית זאת ביטוי בתקציב המדינה לשנת 2004.

פעילות משרד השיכון

תקציבי משרד השיכון לחיזוק הערים והתחדשותן מופנים לשיקום שכונות, להתחדשות עירונית, להקמה ושיפוץ של מוסדות ציבור בשכונות ותיקות ולמימון תשתיות ביישובי מיעוטים. תחומים אלה תוקצבו על ידי המשרד בשנים 2000-2004 בתקציב שוטף² של 900.7 מיליון ש"ח וכן 1.9 מיליארד ש"ח בהרשאה להתחייב.³ מדובר בירידה ריאלית של 48% בתקציב השוטף, וירידה של 57% בתקציבי ההרשאה להתחייב (ראה טבלאות 1-2).

עיקר הפעילות של משרד השיכון בחיזוק הערים מתבטא בשני אפיקים: שיקום שכונות וקידום תוכנית התחדשות עירונית. בהצעת התקציב של משרד השיכון לשנת 2004 (הצעה שאושרה) נאמר כי בשנה זו המשרד מתכוון לשים דגש, בהתאם להחלטת הממשלה 843 מיום 15.9.2003, על "ריכוז מאמץ בשכונות הנמצאות בפרויקט שיקום שכונות ויצירת מסלול של 'פינוי-בינוי' במתחמים

² תקציב שוטף מתיר לממשלה להוציא בתוכנית מסוימת את הסכום אותו אישרה הכנסת. הממשלה רשאית, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להעביר סכומים בין סעיפי התקציב השונים.

³ הרשאה להתחייב היא הסכום המרבי שהממשלה רשאית להתחייב עליו, בתוכנית מסוימת, לתשלום בשנים הבאות. הרשאה להתחייב מאפשרת לממשלה לפעול במסגרת רב-שנתית.

הנכללים בשכונות שיקום, תוך מתן תמריצים במקרים בהם הכדאיות הכלכלית לביצוע הפרויקט הינה גבולית.⁴ למרות זאת, תקציב 2004 לא מבטא ריכוז מאמץ שכזה.

שיקום שכונות: בפרויקט שיקום שכונות פועל המשרד בכ-74 שכונות ותיקות במגזר העירוני ומסייע בתחום הפיזי והחברתי. אלא שתקציב הפיתוח בתחום הפיזי ספג ירידה ריאלית של -82% בתקציב השוטף וירידה של 55% בהרשאה להתחייב אל מול שנת 2000. כך, דווקא בשנת 2004 בה התחייבו ליישם את החלטה 843 משנה קודם לכן, מגיע תקציב הפיתוח ל-9.8 מיליון ש"ח, כשתקציב ההרשאה להתחייב עומד על 70.6 מיליון ש"ח בלבד. תקציב "שיקום שכונות והוצאות ניהול לשיקום שכונות", הכולל גם תקציב לפעילות חברתית, גבוהים יותר ועומדים על 53 מיליון ש"ח בתקציב השוטף; אך גם בהם חלה ירידה ריאלית של 29% בשנת 2004.

התחדשות עירונית: מאחר והפעילות לקידום פרויקטים בהתחדשות עירונית מסתכמת בתכנון של פרויקטים נבחרים בפינוי בינוי, עיבוי בנייה וחינוך מרכזי הערים; ומאחר וביצוע הפרוייקטים ומימונם תלוי בשוק הפרטי; תקציבי המדינה בתחום מצומצמים ביותר (שוב, לא נראה שמדובר ב"ריכוז מאמץ" המצופה על פי החלטה 843). בשנת 2004 עומד התקציב השוטף להתחדשות עירונית על 18.1 מיליון ש"ח, כשההרשאה להתחייב עומדת על 20 מיליון ש"ח. קיימת ועדה הממליצה לממשלה על פרויקטים להתחדשות עירונית. פרויקטים נבחרים מתוקצבים לתכנון מחדש וזוכים גם להנחה במיסוי. אולם, נראה שמעורבות תכנונית והנחה במיסוי אינם מספקים תמריץ כלכלי מספק והראיה לכך היא שרק קומץ של פרויקטים, מכלל אלה שאושרו, מומשו הלכה למעשה. מנגד, הוועדה ממשיכה לקבוע אם פרויקט כדאי או לא על בסיס הערכת הכדאיות הכלכלית שלו (תוך התחשבות בערך הקרקע) ולא בצורך המקום בהתחדשות. כך, נוצר מצב פרדוקסאלי שבירת ישראל לא קיבלה תמיכה, אף לא לפרויקט אחד. לוועדה הוגשו חמישה עשר פרויקטים להתחדשות עירונית בירושלים. רק שנים מהם עברו את שלבי המיון הראשוניים, אך לבסוף גם הם לא התקבלו.

הרחבה והקמה של מוסדות ציבור בשכונות ותיקות: משרד השיכון מתקצב שיפוץ, הרחבה והקמה של מוסדות ציבור בשכונות ותיקות; זאת לאחר שבשנת 2000 גיבש צוות משותף של משרדי השיכון והאוצר קריטריונים לטיפול במוסדות ציבור עבור ישובים בהם קצב הבנייה איטי. גם כאן

⁴ הצעת משרד השיכון לתקציב 2004.

קיימת ירידה של 46% בתקציב השוטף, וירידה של 26% בהרשאה להתחייב בין שנת 2000 ושנת 2004. בשנת 2004 התקציב הוא 17.3 מיליון ש"ח (והרשאה להתחייב של כ 41 מיליון ש"ח).

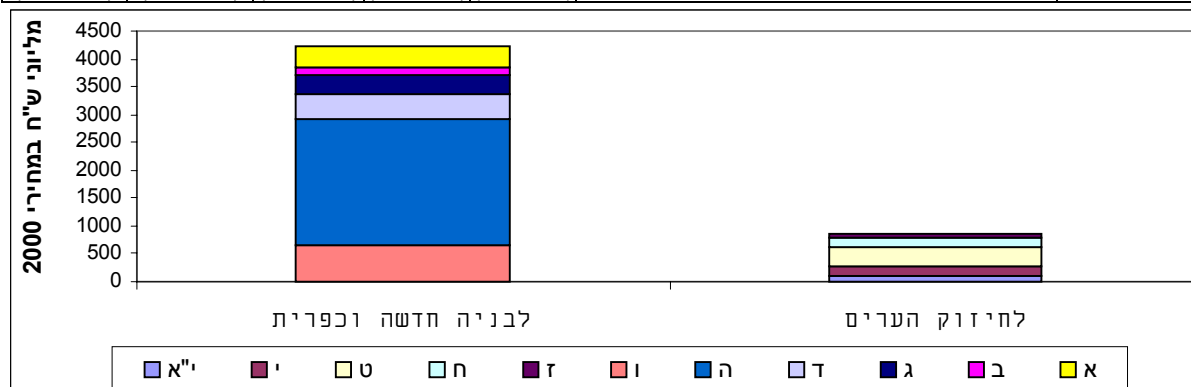
מימון תשתיות ביישובי מיעוטים: ירידה משמעותית בתקציב קיימת במימון תשתיות ביישובי מיעוטים, תקציב המאגם את כל המשאבים המופנים על ידי משרד השיכון לתמיכה במגזרי המיעוטים (המוגדרים כמגזר הערבי, בדואי, דרוזי וצ'רקסי). תקציב זה, הכולל הקמה והרחבה של מוסדות ציבור ושיקום שכונות ופיתוח תשתיות, עומד על 17 מיליון ש"ח בשנת 2004 (ההרשאה להתחייב עמדה בתחילת שנת התקציב 2004 על 98 מיליון ש"ח והורדה ל- 55.4 מיליון ש"ח מאוחר יותר). מדובר בירידה ריאלית (לעומת שנת 2000) של 63% בתקציב השוטף ו-71% בהרשאה להתחייב.

פינויים כלכליים: על מנת לייעל את השימוש בקרקע עירונית, מינהל מקרקעי ישראל מקיים פעילות מבורכת של פינוי אל מחוץ לערים של גורמים המנצלים את הקרקע בצורה לא יעילה (ובכללם מחנות צבא, תחנות משטרה, מבני משרדים, חוות חקלאיות, מפעלי תע"ש וכיו"ב). ההוצאה העיקרית של המינהל היא על הקמת מבנים במקום חלופי ופינוי הקרקע. עלויות אלה מוחזרות למינהל עם שיווקה של הקרקע, כך שבפועל לא מדובר בהוצאת ממשלה לחיזוק ערים. בשנת 2004 מוקצב סכום של 436 מיליון ש"ח לתוכנית פינויים כלכליים (הרשאה להתחייב של 183 מיליון ש"ח). מינהל מקרקעי ישראל מתכנן להרוויח סכום גדול יותר עם שיווקה של הקרקע.

מחלק זה עולה התמונה כי יישומה של תמ"א 35 צפוי לחזק את הערים; לא רק זאת אלא שהעיכובים המתמשכים באישורה פוגעים בישימותה בעתיד מאחר ועובדות, הפוגעות בערים, נקבעות בשטח. תקציבי משרד השיכון ירדו במשך השנים. אין למדינה תפיסה תקציבית כוללת שמטרתה לשפר את איכות החיים בעיר (לדוגמא אין לערים תקציבים לפיתוח שטחים פתוחים). מנגד, מרב הוצאות הפיתוח והתחזוקה של הערים, כולל מתן שירותים לכל תושבי האזור, נותרים משימתם של הרשויות המקומיות שתקציביהן מדלדלים בשל ההגירה מהערים.

טבלה 1 : תקציב שוטף בשנים 2004-2000 (במיליוני ש"ח)

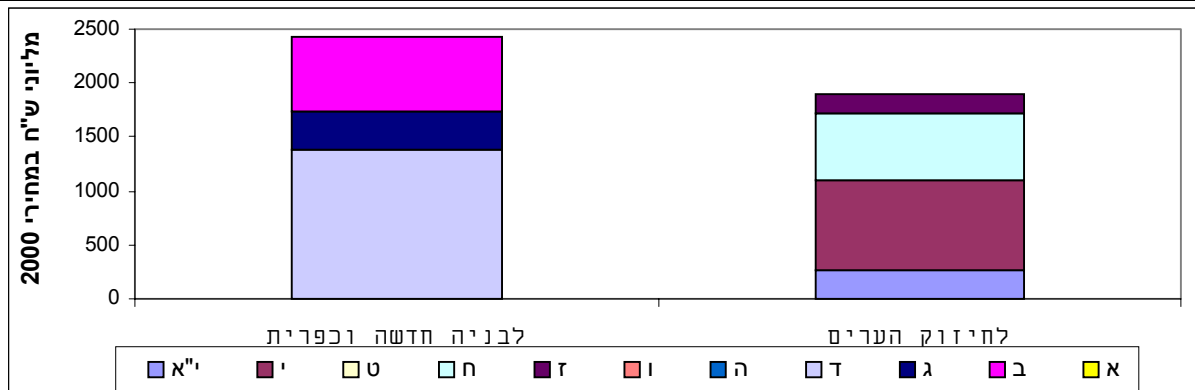
סה"כ רב שנתי	2001	2002	2003	2004	שם התוכנית	מספר סעיף	
410.000 (396.327)	82.000 (82.097)	82.000 (79.619)	82.000 (75.431)	82.000 (77.180)	תשתיות לבנייה חדשה	70.67.02	א
151.911 (147.930)	66.926 (67.005)	48.635 (47.223)	24.000 (22.077)	12.350 (11.624)	תקן מוסדות ציבור עבור בנייה משנת 1995 ואילך	70.67.13	ב
347.301 (335.470)	78.302 (78.395)	77.251 (75.008)	73.000 (67.152)	65.200 (61.367)	השלמות פיתוח לבנייה מהשנים עד 92	70.67.05	ג
438.512 (424.255)	97.755 (97.871)	122.703 (119.140)	101.460 (93.332)	45.638 (42.955)	המינהל לבנייה כפרית	70.69.09	ד
2,311.648 (2,269.621)	634.515 (635.267)	552.626 (536.580)	242.006 (222.619)	124.980 (117.634)	ממ"י - הנחות במחירי קרקע למגורים	98.06.01	ה
683.082 (664.207)	153.656 (153.838)	142.871 (138.723)	116.893 (107.529)	94.327 (88.782)	משרד החקלאות- החטיבה התיישבות	33.28	ו
4,342.454 (4,237.810)	1,113.154 (1,114.473)	1,026.086 (996.293)	639.359 (588.141)	424.495 (399.543)	סה"כ לבנייה חדשה וכפרית		
94.843 (91.391)	18.475 (18.497)	18314 (17.782)	23.450 (21.571)	18.100 (17.036)	פינוי בינוי והתחדשות עירונית	70.67.21	ז
170.527 (167.798)	63.463 (63.538)	30.264 (29.385)	16.850 (15.500)	9.788 (9.213)	שיקום שכונות והשלמת פיתוח בשכונות ותיקות	70.69.03	ח
335.214 (324.739)	74.296 (74.384)	70.452 (68.406)	67.437 (62.035)	52.993 (49.878)	שיקום שכונות והוצאות ניהול לשיקום שכונות	29.08.14	ט
190.632 (184.753)	27.831 (27.864)	65.259 (63.364)	37.674 (34.656)	17.000 (16.001)	פיתוח תשתיות ביישובי מיעוטים	70.69.04	י
109.494 (106.351)	21.759 (21.785)	21.102 (20.489)	19.225 (17.685)	17.288 (16.272)	השתתפות במימון והקמת מוסדות ציבור ומבני דת	70.69.05	יא
900.710 (875.032)	205.824 (206.068)	205.391 (199.427)	164.636 (151.447)	115.169 (108.399)	סה"כ לחיזוק הערים		



מקור: דוחות תקציב המדינה לשנים 2000-2004 (www.finance.gov.il).
 הערות: הנתונים לשנת 2004 מעודכנים לתאריך 12.7.2004. מספרים בסוגריים מייצגים את הערכים במחירי 2000. הנתונים לסעיף "א" התקבלו מרפרנט משרד השיכון במשרד האוצר. לסעיפים ד, ז, ח, בנוסף לתקציב השוטף, קיימים סעיפי תקציב חופפים בהם נעשה תשלום על התחייבויות מהעבר – אך את אלה לא ניתן היה לאתר.
 תקציב סעיף "א" המופיע במסמכי התקציב בשנת 2004 עומד על 152 מיליון ש"ח תקציב שוטף, 260 מיליון ש"ח הוצאה מותנית בהכנסות מדינה, והרשאה להתחייב של 510 מיליון ש"ח שנועדה להמשך פיתוח תשתיות באתרים ששווקו בין השנים 1994-2002 ולפיתוח אתרים ששווקו בשנת 2004. מנתונים שהתקבלו במשרד האוצר עולה כי מכלל התקציבים האלה לשנת 2004 יש לכלול כהוצאה רק 82 מיליון ש"ח המוקצים למימון השתתפות המדינה בעלות הפיתוח באזורי עדיפות לאומית. שאר התקציב הוא מימון ביניים עבור עבודות פיתוח ראשוניות באזורי ביקוש, כגון סימון ופריצת דרכים, וייגבה במלואו מהקבלנים עם שיווק יחידות הדיור.

טבלה 2 : תקציב הרשאה להתחייב בשנים 2004-2000 (במיליוני ש"ח)

סה"כ רב שנתי	2000	2001	2002	2003	2004	שם התוכנית	מספר סעיף		
0	0	0	0	0	0	תשתיות לבנייה חדשה	70.67.02	א	תמיכה בנייה חדשה
719.051 (694.057)	109.419	142.225 (142.392)	203.747 (197.831)	175.753 (161.674)	87.907 (82.740)	תקן מוסדות ציבור עבור בנייה משנת 1995 ואילך	70.67.13	ב	
358.746 (346.601)	56.177	87.495 (87.599)	62.668 (60.848)	68.968 (63.443)	83.438 (78.533)	השלמות פיתוח לבנייה מהשנים עד 92	70.67.05	ג	תמיכה במגזר הכפרי
1,424.532 (1,381.061)	264.758	340.505 (340.909)	343.995 (334.007)	278.965 (256.617)	196.309 (184.770)	המינהל לבנייה כפרית	70.69.09	ד	
0	0	0	0	0	ממ"י - הנחות במחירי קרקע למגורים	98.06.01	ה		
6.668 (6.474)	0	0	6.668 (6.474)	0	0	משרד החקלאות- החטיבה להתיישבות	33.28	ו	
2,508.997 (2,428.193)	430.354	570.225 (570.901)	617.078 (599.161)	523.686 (481.734)	367.654 (346.043)	סה"כ בניה חדשה וכפרית			
179.973 (174.809)	35.278	43.815 (43.867)	47.726 (46.340)	33.110 (30.458)	20.044 (18.866)	פינוי בינוי והתחדשות עירונית	70.67.21	ז	תמיכה בחיזוק הערים
632.707 (619.045)	146.339	212.800 (213.052)	127.166 (123.474)	75.774 (69.704)	70.628 (66.476)	פיתוח בשכונות ותיקות ושיקום שכונות והשלמת	70.69.03	ח	
412.504	412.504	0	0	0	0	ניהול לשיקום שכונות והוצאות שיקום שכונות	29.08.14	ט	
855.297 (830.484)	179.061	191.795 (192.022)	246.421 (239.266)	182.580 (167.954)	55.440 (52.181)	פיתוח תשתיות ביישובי מיעוטים	70.69.04	י	
275.59 (267.383)	51.826	66.720 (66.799)	66.893 (64.951)	49.206 (45.264)	40.950 (38.543)	השתתפות במימון והקמת מוסדות ציבור ומבני דת	70.69.05	יא	
1,943.572 (1,891.721)	412.504	515.130 (515.741)	488.206 (474.031)	340.670 (313.379)	187.062 (176.066)	סה"כ לחיזוק הערים			



מקור והערות: ראו טבלה 1.

מדיניות הממשלה לתמיכה בטבעות החיצוניות

במקביל לפעילות הממשלה לחיזוק הערים, היא מעודדת בניה ופיתוח בטבעות החיצוניות הקרובות והמרוחקות לערים - כלומר מחוץ לשכונות הותיקות ומרכזי הערים. טבעות אלה מושכות אוכלוסיה צעירה, חזקה ומשכילה (הן במרכז הארץ והן בישובים קטנים בפריפריה), על חשבון הערים המרכזיות באזור. התמיכה בטבעות החיצוניות נעשית בעזרת:

1. הגדלת היצע הקרקעות לבנייה על ידי שינוי ייעודם של שטחים חקלאיים נרחבים בצורה פשוטה ומהירה יחסית, זאת על יד מתן תמריצים כלכליים לחקלאים להפשיר קרקעות (כלומר חלוקת רווחים בין המדינה לחקלאים), כמו גם מתן הנחות על קרקעות באזורי הכפריים המשוקות ללא מכרז.
2. הוצאה על הקמת תשתיות ומוסדות ציבור במגזר הכפרי ובבניה חדשה.
3. החלטות ממשלה להקמת ישובים חדשים והתיישבות בודדים.

מדיניות הממשלה ומינהל מקרקעי ישראל: הגדלה בהיצע הקרקע משנות ה-90

בחוק התכנון והבניה משנת 1965 נקבע כי "ייעודה ומימושה של קרקע חקלאית לא ישונה ביד הרשויות המוסמכות אלא במקרים יוצאים מן הכלל"⁵, זאת מתוך מטרה לשמור על הקרקע כאמצעי ייצור חקלאי. כך, כל שינוי ייעוד של קרקע חקלאית דרש אישור של מועצת תכנון עליונה והוועדה לשמירת קרקע חקלאית (הוולק"ח). וועדה זו שמרה על קרקעות חקלאיות בנוקשות. שמירה על קרקע חקלאית התאפשרה גם בזכות ניהולן של רוב קרקעות המדינה על ידי ממ"י (שהוקמה ב-1960) (שבהחלטת יסוד שלו נקבע כי שינוי ייעוד של קרקע חקלאית יעשה רק במקרים יוצאי דופן. מחויבות זאת הודגשה עם הקביעה כי ממ"י כפוף לשר החקלאות. כך עד לשנות התשעים, כשקרקע הוחזרה לממ"י, החוכרים זכו בפיצויים להשקעותיהם החקלאיות בלבד. השילוב של הסכמי חכירה מותני שימוש עם שיטת פיצוי מצומצמת עבור קרקע מוחזרת, צמצמו למינימום את התמריץ של הישובים ליזום שינוי ייעוד של קרקע חקלאית.

⁵ חוק מספר 489 מיום 23 במאי 1965.

החל ממחצית שנות השמונים פקד את המגזר הכפרי משבר כלכלי-חברתי. חקלאים נפלו לחובות ובו בעת המוסד הקיבוצי החל להתערער. בתחילת שנות התשעים, עם בואם של גלי עלייה מברית המועצות, היה צורך לספק פתרונות מהירים לקליטת עליה. המשבר החקלאי והצורך ליישב עולים הובילו את הממשלה לקבל שורה של החלטות מהותיות הנוגעות להגדלת היצע הקרקעות לבנייה. הממשלה הטילה על ממ"י לשווק קרקעות פנויות וזמינות למשרד השיכון בהיקף של 90 אלף דונם. הוספה הערת שעה לחוק התכנון והבנייה שקבעה הסדרים מיוחדים לאישור תוכניות בנייה בהליך מזורז תוך דיון בוועדה אחת בלבד, שבין חבריה יו"ר הוולק"ח. בו בזמן בוטלה הדרישה לאישור הוולק"ח. כך, קרקע חקלאית הפכה לזמינה ביותר. היתרון היחסי (מבחינת הממשלה) בשימוש בקרקע חקלאית היה שניתן לפתחה במהירות רבה. במקביל, הממשלה החליטה כי לא רק מוסדות (אלא גם יזמים פרטיים) יוכלו להגיש ביוזמתם תוכניות מתאר מקומיות המשנות ייעוד של שטחים לטובת בנייה ותעסוקה.

בעקבות שינוי סדר היום הלאומי, כלומר הירידה במעמדה של הקרקע החקלאית אל מול הבנייה, הועברה ממ"י לאחריות משרד הבינוי והשיכון ביוני 1990. מועצת ממ"י שינתה את מדיניותה וקיבלה שורה של החלטות (ראו נספח ב) שנועדו להתגבר על "מכשול" החכירה לדורות על פיו שחרור קרקעות כרוך בהסכמת החוכר. בהחלטות אלה היה משום מתן תמריץ משמעותי לחקלאים לשחרר (להפשיר) קרקע ולחבור ליזמי נדל"ן; מאחר ומועצת ממ"י אפשרה לחוכרים להפוך לשותפים ברווחים משינוי ייעוד הקרקע. העושר בהיצע הקרקע באזורים כפרים הביא להימצאותם של מגורים איכותיים צמודי קרקע במחירים הזולים בהרבה מהעיר.

המשמעות התקציבית של מדיניות הממשלה ומדיניות ממ"י היא הפסדים בהכנסות המדינה מהחכרה של שטחים (בשל חלוקת רווחים של המדינה עם החוכרים). עלות זאת אינה מופיעה בתקציב המדינה, כך שלמעשה אין שקיפות תקציבית. חברי כנסת מאשרים את תקציב המדינה ללא מידע על גובה הפסדי המדינה בשל חלוקת דמי החכירה.

כלי נוסף לעידוד בנייה מחוץ לערים הוא מתן הנחות במחירי קרקע (הנחה מהמחיר שנקבע על פי הערכת שמאי) כאשר זו משווקת ללא מרכז באזורים כפריים שמוגדרים "אזורי עדיפות לאומית". שימוש בהנחות על קרקע לעידוד הגירה לאזורי עדיפות יוצר שני עיוותים מרכזיים: הנחות

הקרקה ניתנות רק כאשר הקרקע משווקת בפטור ממכרז, על מנת לאפשר לישובים הכפריים לבחור למי לשווק את המגרשים. מאידך, בעיריות ורשויות מקומיות, גם אם הן נמצאות באזורי עדיפות, אין הנחות במחירי הקרקע מאחר והן מחויבות לשווקה במכרז. פועל יוצא הוא שהאדמה מחוץ לערים זולה מערכה האמיתי, שלא כמו בערים. העיוות השני הוא שמאחר וההנחה מחושבת באחוזים ביחס למחירי קרקע, הרי שמבחינה נומינאלית הסבסוד מטיב יותר עם רוכשי הקרקע בישובים יוקרתיים יותר. כך לדוגמה אדם הרוכש קרקע ברגבה יקבל הנחה של 78% מערך הקרקע של 2000 ש"ח למ"ר, כלומר המדינה מסבסדת אותו בסכום של 1460 ש"ח למ"ר. לעומתו, אדם הרוכש קרקע בעמקה, בה ערך הקרקע הוא 950 ש"ח למ"ר, יסבסד רק בסכום של 741 ש"ח למ"ר.

עלות ההנחות על מחירי הקרקע מופיעה בתקציב המדינה. בשנים 2000-2004 הוקצו 2.3 מיליארד ש"ח בתקציב השוטף של ממ"י להנחות בקרקע למגורים (בנוסף לאלה קיימות הנחות בקרקע למסחר תעשייה ותיירות). למרות ירידה משמעותית של 85% בהנחות בקרקע למגורים, עדיין מדובר בתקצוב מהותי. בשנת 2004 תוקצבו 125 מיליון ש"ח לכך. קיימת החלטת ממשלה מיום 15.9.03 בדבר שינוי שיטת סבסוד הקרקע.⁶ החלטה זו עדיין לא מיושמת על ידי מועצת מנהל מקרקעי ישראל. בפועל עדיין ניתנות ההנחות לקרקע על פי דרך החישוב הישנה.

בממ"י התקבלו מספר החלטות המאפשרות לחוכרים להפשיר קרקעות באזורים הכפריים לצורך תעסוקה ומסחר (ראו נספח ב). ניתנים גם "שימושים חורגים" לשימוש בקרקע חקלאית לצורכי תעשייה ומסחר ללא שינוי ייעוד (כלומר ללא הפשרה). אלה יוצרים היצע קרקע זמין וזול לתעסוקה, תעשייה ומסחר באזורים הכפריים וגורמים לתחרות בלתי שוויונית עם הערים הצמודות. פועל יוצא מכך הוא מעבר של מרכזי תעסוקה, תעשייה ומסחר ממרכזי הערים. כך, על אף השקעתן בפיתוח אזורי תעסוקה בערים, הערים אינן מצליחות להחיות את מרכזיהם – את לב הישוב העירוני. בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2000 הוצגה טענת ראש עיריית כפר סבא, על פיה חלק גדול מהעסקים שפעלו בעירו עברו למושבים הסמוכים. כך, באזור התעשייה של כפר סבא נותרו, נכון למאי 1998, כ-130

⁶ השינוי שנקבע למתן הנחות בגין הקצאת קרקע באזורי עדיפות לאומית הוא: בקו עימות, במקום פטור מלא מדמי חכירה, תוקצה קרקע בתמורה לדמי חכירה בשיעור של 31% מערך הקרקע. באזור עדיפות לאומית א' הועלתה התמורה למדינה משיעור של 31% מערך הקרקע לשיעור של 51%. באזור עדיפות ב' הועלתה התמורה למדינה מ-51% ל-71%.

אלף מ"ר שטחים פנויים, שמשמעותם הפסד הכנסות של 15-20 מיליון ש"ח (השווים לגרעון השנתי בתקציב העירייה).

בג"ץ החליט, בעקבות עתירת הקשת הדמוקרטית המזרחית באוגוסט 2002 (בג"ץ 244/00), כי פיצוי המגיע לחקלאים (בלבד) מממ"י הוא בלתי סביר. בג"ץ הורה למועצת ממ"י להפסיק מלבצע עסקאות כאלה ולקבוע הוראות מעבר לעסקאות שאושרו בעבר. אולם המינהל ממשיך לקדם תוכניות להגדלת היצע הקרקע לבנייה מחוץ לערים תוך מתן הטבות לחקלאים. החלטה 979 של ממ"י קובעת כי ב-722 ישובים (מתוכם 452 ישובים ו-270 קיבוצים) ובהם כ-65,000 נחלות ששטחן מגיע ל-2.8 מיליון דונם, תתאפשר תוספת של שלוש יחידות מגורים נוספות לכל נחלה, עם זכויות של חכירה של יחידות אלה לצד שלישי. החלטה זו אושרה במועצת ממ"י ועל ידי יו"ר ממ"י אך ממתינה לאישור שר האוצר. משמעות החלטה זו, אם תאושר, היא תוספת היצע של 46,000 יחידות דיור (יח"ד) למגורים סביב הערים חיפה, חדרה, נתניה, כפר סבא, הרצליה, פתח תקוה, ראשון לציון, אשדוד ורחובות. מדובר בהפסד שנתי לערים אלה בכ-83 מיליון ש"ח מארנונה ממגורים.

אם לא די בכך, הרי שיש בהחלטה משום אישור הקמה של 500 מ"ר לכל נחלה (סה"כ לכלל הנחלות 7,791,000 מ"ר) לצרכי תעסוקה בתעשייה, מלאכה, מסחר, אחסנה, משרדים, קיט, תיירות ונופש; בה ניתנת גם האפשרות להשכיר ולמכור מבנים אלה. שיערוך ההפסד מארנונה לעיריות בשל כך הוא כ-610 מיליון ש"ח לשנה (ראו נספח ב).

מבחינה חוקית מוטלת האחריות של התכנון המרחבי בישראל על מנהל התכנון. אולם, השינוי בשנות ה-90 יצר מציאות חדשה. למעשה גם ממ"י מוביל את הליך התכנון בישראל, במיוחד לאחר שנת 1995 בה החל ממ"י לשווק קרקעות עוד בטרם החל (או הסתיים) הליך תכנון. גם אם מבחינה משפטית טהורה אין תוקף להחלטות ממ"י, הרי שבמישור הפרקטי מופעלים לחצים כבדים על מנהל התכנון מצד יזמי נדל"ן, ולכך עלולות להיות השלכות תכנוניות כבדות משקל.

מדיניות ממשלה: עידוד הקמת יישובים חדשים והתיישבות בודדים

אם לא די באלה, הרי שהממשלה תומכת בהקמת יישובים חדשים והתיישבויות בודדים. בשנת 2002 ריכז משרד ראש הממשלה, יחד עם מינהל מקרקעי ישראל, רשימה של כשבעים יוזמות להקמת

ישובים חדשים. המשרד מקדם את אישורן דרך תכנון מפורט, הגשה למוסדות התכנון והחלטות ממשלה. מדובר בהוצאות רבות. מנתונים שנערכו בעת הקמת המצפים בגליל עולה שהמדינה הוציאה \$250,000 בעבור כל מתיישב.⁷

הממשלה מקדמת את "תוכנית דרך היין", תוכנית להקמת התיישבות בודדים. על פי נתוני משרד ראש הממשלה (פברואר 2003) קיימות בצפון הארץ (בגליל ובגולן) 37 התיישבויות של בודדים. ב-31 מהן מתגוררים מתיישבים במקום. היקף שטח המרעה והשטח המעובד של ישובים אלה הוא עצום, 56,126 דונם (לא כולל את מבני המשק והמגורים). בדומה, בדרום הארץ הוקמו 59 התיישבויות של בודדים, ב-45 מהן מתגוררים מתיישבים. היקף שטח המרעה עולה על 80,000 דונם. על פי מחקר שערכה החברה להגנת הטבע, הסיוע הממשלתי הנדרש להתיישבות בודדת הוא של כ-230,000 ש"ח להקמת תשתיות (מים, ביוב, חשמל והכשרת הקרקע על ידי משרד הבינוי והשיכון), לא כולל תחזוקה שוטפת ועלויות רבות של הקשורות להקמת דרכים. כך, עלות סלילתו של כל קטע עפר באורך 1000 מ' היא 300,000 ש"ח ועלות הסדרת חיבור מואר לצומת הוא 300,000 ש"ח (במקרה שנדרש טיפול לשיפור הראות בצומת העלות יכולה להגיע ל-800,000 ש"ח). תקציבים רבים אלה משרתים, כאמור, רק מעטים.

מכלל ההתיישבויות בצפון ובדרום ישנה תוכנית בנייה מאושרת רק לשש מהן. יתר ההתיישבויות אינן מוסדרות ע"פ חוק תכנון ובנייה וכנגד חלק מהן מתנהלים הליכים משפטיים. בפועל, שטחים פתוחים אלה שהיו בעבר שייכים לכולנו, הופכים למנוכסים למעטים. חלוקת משאב הקרקע אינה מחולקת באופן שיוויוני בין תושבי המדינה.

בחלק זה הוצגו דרכים שבהן הממשלה מאפשרת ומעודדת, ביוזעין או שלא ביוזעין, יצירת היצע עשיר של בנייה מחוץ למרכזים הותיקים של הערים, בתנאים אטרקטיביים יותר שבהם הערים אינן יכולות להתחרות. הערים הקיימות נפגעות מכך. ימאים טוענים כי כשיש יותר מקפיטן אחד על אוניה דינה הוא לטבע. בהגה התכנון, מתחילת שנות ה-90, אוחזים מינהל התכנון וממ"י. נראה כי בשל כך נפגעה הראייה הרחבה. החלטות הממשלה וממ"י להגדיל את אפשרויות הבנייה מחוץ

⁷ נתוני החברה להגנת הטבע.

לערים פוגעת ברוב אוכלוסיית המדינה. באם תאושר תוכנית 979 הערים צפויות להיפגע, שוב, בשל נטישת אוכלוסיה ומעבר מרכזי תעסוקה מהן.

סקירה של הוצאות הממשלה על הטבעות החיצוניות

בחלק הקודם נידונו הוצאות העקיפות של הממשלה לפיתוח טבעות מרוחקות; במיוחד בכל הנוגע לסבסוד קרקע. הוזכרה גם הוצאה ישירה בנושא התיישבות בודדים. בחלק זה הדיון מתמקד בתקציב הכולל לעידוד בניה ופיתוח בטבעות החיצוניות הקרובות והמרוחקות לערים (כלומר מחוץ לשכונות הותיקות ומרכזי הערים). סך כל התקציב השוטף הזה בשנים 2000-2004 עמד על 4.3 מיליארד ש"ח, כ-3.78 מיליארד ש"ח מזה הוקצו לפיתוח במגזר הכפרי וכ-562 מיליון ש"ח ל"בניה חדשה". בנוסף, סך כל ההרשאה להתחייב למגזר הכפרי והבניה החדשה עמד על 2.5 מיליארד ש"ח (ראו טבלאות 1 ו-2).

תקציב המגזר הכפרי

ההגדרה של ישוב כפרי נקבעת על פי אופיו בעת הקמתו. על פי רוב, גם לאחר הרחבתו ושינוי אופיו, ממשיך הישוב להיעזר בתקציבים אלה. התקציב המיועד לפיתוח המגזר הכפרי כולל ארבע תוכניות תקציב (לפירוט התקציבים ראו טבלאות 1 ו-2):

1. תקציב למתן ההנחות לקרקע לאזורים שאינם עירוניים (תקציב שתואר לעיל). בין השנים 2000-2004 הגיע התקציב לכ-2.3 מיליארד ש"ח. זהו התקציב השוטף הגבוהה ביותר.
2. בשנים אלה עמד תקציב המינהל לבנייה כפרית במשרד השיכון על 439 מיליון ש"ח, ו-1.4 מיליארד ש"ח בהרשאה להתחייב. המנהל לבנייה כפרית מרכז את תחום התכנון, הפיתוח, השיקום והשיפוץ של תשתיות; כמו גם עזרה בהקמה ו/או שיפור של מוסדות ציבור, השתתפות בהוצאות ביטחון ושיפוץ מבנים בישובים כפריים.
3. במשרד השיכון קיים תקציב המיועד להשלמת פיתוח באתרים ששווקו בישובים כפריים עד שנת 1992. סך כל התקציב השוטף בשנים 2000-2004 הגיע ל-347 מיליון ש"ח (358 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב). כאן, בניגוד לשאר התקציבים, התקציב השוטף בשנת 2004 גדול

יותר ב-14% (מבחינה ריאלית) מהתקציב השוטף של שנת 2000 (ההרשאה להתחייב גדלה ב-39%).

4. התקציב השוטף של "החטיבה להתיישבות" במשרד החקלאות הגיע לסך של 683 מיליון ש"ח.⁸ החטיבה עוסקת בסיוע בהקמת ישובים ופיתוחם, בפיתוח אזורי, בשמירת קרקעות, בהקמת היאחזויות ובטיפול בהן. החטיבה מעניקה הלוואות ומענקים תומכי התיישבות, מענקי תשתיות שחלקן נועדו להכשרת קרקע למבני מגורים, כמו גם הלוואות ההופכות למענקים והמיועדות לתמיכה ביזמות היישובים והמתיישבים בנושאי תעסוקה ופרנסה. הסיוע ניתן להקמת התיישבויות חדשה באזורי יש"ע, הבקעה והגולן. על פי החלטת הממשלה בשנה האחרונה הורחבה פעילות החטיבה גם לנגב ולגליל. הקמת החטיבה על ידי ההסתדרות הציונית (ע"פ בקשת הממשלה) נועדה ליצור מערכת מקבילה למחלקה לישראל של הסוכנות היהודית שלא יכלה לפעול מעבר ל"קו הירוק". החטיבה מטפלת בכ-15,200 משקי בית; כלומר, בממוצע, בחמש השנים האחרונות הקציבה מדינה לכל משק בית שכזה 44,939 ש"ח.

תקציב הבניה החדשה

בשנים 2000-2004 הוציאה הממשלה 562 מיליון ש"ח על הקמת תשתיות ומבני ציבור בבנייה חדשה במסגרת תקציב משרד השיכון:

1. תקציב התשתיות לבנייה חדשה מיועד להקמת מערכות חיוניות (רשתות ביוב, מים ותחבורה). מדובר בהקמת תשתיות שמחסור בהן עלול להוות חסם לתכנון ושיווק קרקע לבנייה למגורים. הממשלה מתקצבת תשתיות אלה ברמות האזוריות והארציות, כשאזורי עדיפות לאומית⁹ נהנים גם מתקצוב ברמה המקומית (באזורים אחרים עלויות הפיתוח נגבות מהקבלנים). בין השנים 2000-2004 עמד תקציב זה על 410 מיליון ש"ח תקציב שוטף.

⁸ בשנת 2004 עמד תקציב החטיבה על 105 מיליון ש"ח, כולל 11 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה. 70.2 מיליון ש"ח הוקצו לחבלים השונים (גולן, מרכז, ירושלים, דרום ונגב), 21.7 מיליון ש"ח תקציב מטה החטיבה ו-2.3 מיליון ש"ח תקציב עתודה להתיישבות חדשה.

⁹ בהחלטת הקבינט החברתי-כלכלי מיום 11.8.2003 נקבע כי שיעור הסבסוד הממשלתי של עלויות הפיתוח באזור עדיפות לאומית א' מיוחד (על פי קביעת משרד השיכון) יהיה 80% מאומדן עלויות הפיתוח; 50% באזור עדיפות לאומית א' ו-30% באזור עדיפות ב' (בנייה רוויה בלבד).

2. משרד השיכון מממן הקמת מוסדות ציבור באזורי בנייה חדשה (כמתחייב מתקן מוסדות ציבור בבניה חדשה). מימון זה בא למנוע תשלום עבור הקמת מוסדות ציבור על ידי היח"דים. בשנים 2000-2004 הגיע תקציב זה ל-152 מיליון ש"ח (719 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב).

יש לזכור שבנוסף לתקציב ההקמה עבור בנייה חדשה, עלות התחזוקה של בנייה מפוזרת זו רבה יותר מהעלות המקבילה בעיר. ניתן למצוא נתונים המדגישים את העלות הרבה לנפש מחוץ לערים בהשוואה להוצאה לנפש בעיר. אגף התקציבים של האוצר מעריך כי ההוצאה של המדינה לנפש לשנה, בישובים של עד 3,000 נפש, היא 6,300 ש"ח. מאידך, ההוצאה המקבילה ביישובים עירוניים עומדת על 3,500 ש"ח.¹⁰

מסך כל ההוצאה מחוץ למרכזי הערים והשכונות הותיקות – כלומר הוצאה על הטבעות החיצוניות – מעל 87% הוקצה, בין השנים 2000-2004, לבניה במגזר הכפרי. המשמעות היא שבניה כפרית לא רוויה, עם תשתית פזורה, מקבלת את מרב העדיפות.

תחבורה והשפעתה על התיישבות ותעסוקה

ככל שתחבורה ציבורית, במיוחד תחבורה ציבורית ידידותית לסביבה, תהיה אמצעי התחבורה העיקרי בערים, איכות החיים תהיה שם גבוהה יותר. תחבורה ציבורית לא יכולה להתחרות ברכב פרטי, כל עוד שניהם תקועים באותו הפקק. קיומה של מערכת אוטובוסים יעילה מחייבת העדפה בתשתיות לתחבורה ציבורית באמצעות נתיבי תחבורה ציבורית (נת"צים). בעוד שבעולם הולכת וגוברת המגמה לדלל את כניסת הרכבים הפרטיים לערים ולעודד שימוש בתחבורה ציבורית, הרי שעיקר המאמץ (למרות שינוי קל שחל בשנים האחרונות) מופנה עדיין לשיפור הנגישות לרכבים פרטיים. לא רק שאיכות החיים בעיר נפגעת מכך, אלא שגם שיפור דרכי הגישה לערים מעודד מגורים בטבעות החיצוניות. העיר, אם כן, לא רק שנפגעת מזיהום אוויר ורעש, אלא גם מהגירת אוכלוסיה חזקה ממנה – כפי שמוצג בחלק זה.

הוצאות על תחבורה

ניתן לחלק את הוצאות הממשלה על תשתיות תחבורה לשני אפיקים מרכזיים: תחבורה ציבורית והסעת המונים, ותשתיות המיועדות לרכב פרטי (ראו פירוט בטבלה 3):

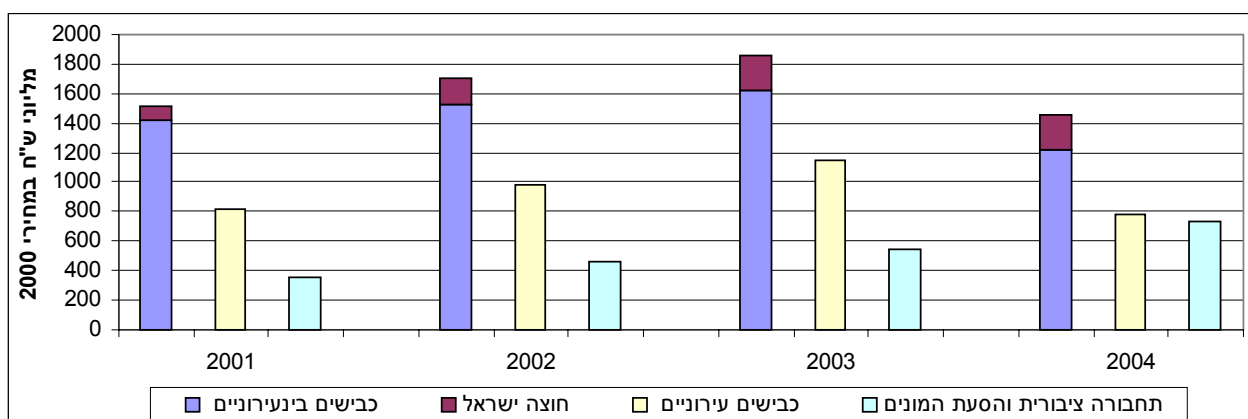
1. תקציב התחבורה הציבורית והסעת המונים שבמשרד התחבורה עמד בשנים 2000-2004 על 2.05 מיליארד ש"ח (שוטף) ו-5.5 מיליארד ש"ח בהרשאה להתחייב. תקציב 2004 גבוה, ריאלית, מתקציב 2001 ב-122% בתקציב השוטף וב-93% בהרשאה להתחייב (הנתונים על שנת 2000 אינם ברורים). גובה ההרשאה להתחייב בשנת 2004 הוא 879 מיליוני ש"ח. התקציב השוטף עומד על 729 מיליוני ש"ח; ממנו 564 מיליוני ש"ח מיועדים לתכנון וקידום מערכות הסעת המונים בירושלים, במטרופולין ת"א ובחיפה; ו-165 מיליוני ש"ח מיועדים לפיתוח נתיבים בלעדיים לתחבורה ציבורית במגמה לשפר את מהירות הנסיעה בה. ההשקעה במערכת להסעת המונים הינה מנוף לפיתוח וחדוש. מרכז העיר של ירושלים צפוי לפריחה מחודשת בזכות ההשקעה בהקמת הרכבת הקלה, מה שאמור להביא להורדת זיהום האוויר בעיר ולשיפור איכות החיים בה. העתקת תשתיות לצורך זה הביאו לפיתוח נוסף בירושלים.

2. בשנים 2000-2004 הקצתה המדינה 10.3 מיליארד ש"ח (15.4 מיליארד ש"ח בהרשאה להתחייב) לתשתיות המיועדות לרכב פרטי. קיים ויכוח בנוגע למידת תרומתן (או הזקתן) של תשתיות אלה לערים. תקציב של 3.73 מיליארד ש"ח המיועד לכבישים עירוניים מנותב בעיקרו לשיפור הכניסות לערים, כמו כביש 9 בכניסה לירושלים, שקשה לראות בו כלי ברור לחיזוק העיר. הכביש אמנם יביא לכניסה מהירה אל העיר, אך בו בעת קיומו מעודד מגורים מחוץ לעיר. בנוסף, תקציב של 5.78 מיליארד ש"ח מיועד לכבישים בינעירוניים ופיתוח כבישים עוקפים, ו-746 מיליון ש"ח מיועדים לכביש חוצה ישראל (אלה, באופן ברור, תומכים בבנייה מחוץ למרכזי הערים).

¹⁰ נתוני החברה להגנת הטבע.

אם כן, מבחינה תקציבית המדינה, המדינה פועלת בעיקר לנוסעים ברכב פרטי (על פי רוב גם כבישים בין עירוניים לא מתוכננים לתת עדיפות לתחבורה ציבורית). במציאות כזו אין פלא שערי ישראל פקוקות בשל כמות הרכבים הפרטיים שבהן. נקודה זו תהיה בהירה עוד יותר לאחר הדיון העוסק בהפיכת התחבורה הציבורית ללא כדאית ובהגדרת חלק מהכבישים כ"תשתיות בעלות חשיבות לאומיות".

טבלה 3 : תקציב התחבורה בשנים 2004-2000



מספר סעיף	תוכנית תקציב	2004	2003	2002	2001	סה"כ
79.30.02	כבישים עירוניים	780,946 (735.041)	1,144,642 (1052.946)	985,172 (956.567)	818,849 (819.819)	3,729,609 (3,564.37)
79.35.01	חוצה ישראל	238,777 (224.741)	244,527 (224.938)	176,387 (171.265)	86,710 (86.812)	746,401 (707.76)
79.40.01	כבישים בינעירוניים	1,217,977 (1146.383)	1,618,023 (1488.405)	1,524,668 (1480.398)	1,423,634 (1425.321)	5,784.302 (5,540.51)
79.30.01	תחבורה ציבורית והסעת המונים	(728,324) 685.512	539,407 (496.195)	463,062 (449.616)	354,452 (354.872)	2,085,245 (1,986.20)
	סה"כ	2,237,700 (2106.17)	3,007,192 (2766.29)	2,686/227 (2608.23)	2,,329,193 (2,331.95)	10,260/312 (9,812.64)

מקור: דו"חות תקציב המדינה לשנים 2004-2000 (www.finance.gov.il). הערות: הנתונים לשנת 2004 מעודכנים לתאריך 12.7.2004. מספרים בסוגריים מייצגים את הערכים במחירי 2000.

הפיכת התחבורה הציבורית ללא כדאית

תקצוב תשתיות תחבורה משפיע על אופי הפיתוח העירוני. סלילת כבישים מהירים או כבישי טבעת מאפשרים נידות משופרת לרכב פרטי וגישה נוחה לעיר. אלה מהווים תמריץ למעבר משפחות לטבעות מסביב לעיר ויוצרים ביקושים למגורים בבתיים צמודי קרקע בשולי הערים, או בשכונות החדשות שקמו במרחק נסיעה מהערים. גם מרכזי מסחר, תעסוקה ותעשייה (כולל היי-טק) נודדים

לאזורים אלה. בנייה בצפיפות נמוכה ובתי עסק המפוזרים במרחב מפחיתים את הכדאיות הכלכלית של ניהול תחבורה ציבורית ברמת שירות גבוהה. העדר תחבורה ציבורית נאותה מהווה תמריץ לשימוש ברכב פרטי, המוביל לניוון עמוק יותר של התחבורה הציבורית, וחוזר חלילה. כך, ב-1995 עמד שיעור הנוסעים ברכב פרטי בתל אביב על לא פחות מ-42% ובחיפה על 50%. באופן מובהק השימוש ברכבים פרטיים בטבעות מסביב לערים היה גבוה יותר: 80% באזור כוכב יאיר, רעות ושוהם ו-70% במיתר, להבים, צורן ועומר.

פועל יוצא של אלה הוא שמגורים בטבעות מסביב לעיר מצריכים שימוש ברכבים פרטים לצורך נידות. בנוסף, במקומות עבודה שלהם אין הסעה מאורגנת, זקוקים העובדים להשתמש ברכבים פרטיים. האוכלוסייה החלשה שאינה מתניידת ברכבים פרטיים נתקלת בקשיים לעבוד במקומות אלה, כמו גם לגור בהם. שוב, אוכלוסייה חלשה מנוקזת לגור ולעבוד בתוך הערים.

כבישים ותשתיות בעלות חשיבות לאומיות

במסגרת חוק ההסדרים 2002, התקבל תיקון לחוק התכנון והבנייה אשר מורה על הקמת וועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל). מטרתה של הות"ל היא לאשר, בהליך מזורז, הקמת תשתיות שיוכרזו על ידי הממשלה כבעלי חשיבות לאומית, זאת תוך עקיפת מערך התכנון הקיים הכולל את הוועדות המקומיות והמחוזיות ואת המועצה הארצית לתכנון ובנייה. תחת תשתיות שכאלה ניתן לכלול שדות תעופה, נמלים, תחנות כוח, מתקנים להתפלת מים, אתרי פסולת, דרכים ועוד. להכללתן של דרכים כתשתיות לאומיות, כדוגמת כביש הטבעת המערבית באזור ירושלים, השלכות משמעותיות על נטישת הערים. קיומן של דרכים אלה מעודד התפשטות בניה בטבעות רחבות. תופעה זו תחריף במידה ותתקבל החלטה (שהוגשה מספר פעמים לכנסת) לכלול פרויקטים של בנייה למעלה מ-1000 יח"ד כפרוייקטים לאומיים, מאחר וקרקע בנפח בנייה שכזה אינה יכול להימצא בעיר פנימה.

לא רק שהעיר נפגעת מזיהום אוויר ורעש בשל עידוד התחבורה הפרטית, הרי שעידוד תחבורה פרטית מביא להגירת אוכלוסייה חזקה מהעיר. אמנם חל גידול בתקציב המדינה בהסעת המונים ונתיבי תחבורה ציבורית, אך עיקר העדיפות ניתן לתחבורה הפרטית. אלה מדרבנים נטישת ערים, כמו גם הופכים את המדינה למזוהמת יותר ופחות ירוקה. הפתרון נעוץ בתכנון "עיר

קומפקטית" הכוללת שימוש אינטנסיבי בשטח העירוני על ידי בניה צפופה של מגורים, עירוב שימושי קרקע ומגבלות של בנייה מעבר לשולי העיר. שתי ההנחות הבסיסיות לתכנון שכזה הן שככל שהצפיפות עולה ומרחקי הנסיעה מצטמצמים יש צורך בהפעלה יעילה של מערכות להסעה המונית בעיר ותחבורה ציבורית בין הערים (וכן ניתן גם להגביר שימוש באופניים ובהליכה רגלית); ושיעילותה של תחבורה ציבורית תלויה לא רק בצפיפות מגורים, אלא גם בצפיפות וריכוז מקומות העבודה והמסחר באתרים הנגישים למשתמשי תחבורה ציבורית.

עם הפנים לעתיד

מנייר זה עולה תמונה ברורה כי למרות שממשלת ישראל הביעה לא אחת את רצונה לחזק את עריה ולעבותן ותפיסה זו נכונה מבחינה חברתית כלכלית וסביבתית. מסקירת מדיניות הממשלה וניתוח דקדקני של תקציב המדינה עולה כי המדינה אינה עוקבת ומיישמת מדיניות זאת. עיקר התמיכה הממשלתית לבניה חדשה מגיעה לטבעות החדשות המקיפות את הערים ולישובים כפריים, חדשים וותיקים. אלה הופכים לאטרקטיביים יותר מהערים. בעוד בנייה חדשה ובנייה במגזר הכפרי נתפסת כמשימה לאומית ומוזרמים תקציבים משמעותיים לתשתיות, מבני ציבור ופיתוח במגזר הכפרי; פיתוח העיר נשאר משימתן של הרשויות המקומיות כל אחת לפי יכולתה, כמו גם משימתם של יזמים פרטיים, הפועלים על פי היצע וביקוש והקובעים את רמת הפיתוח בעיר ואת כיוון התפתחותה. התוצאה היא ירידה באיכות החיים בערים והחלשות האוכלוסייה הגרה בעיר, והגירה של אוכלוסיה אל מחוץ לערים לשפע היצע המגורים שמוצע מחוץ לערים. כך, באופן פרדוקסאלי, כל עוד מדינת ישראל תמשיך במדיניותה ובדרך חלוקת המשאבים נטישת הערים צפויה להימשך. ורוב תושבי המדינה, אלה שעדיין גרים בערים (90% מכלל האוכלוסייה) הם הנפגעים המרכזיים ממדיניות זאת. מומלץ שהממשלה תראה בחיזוק הערים ובהעלאת איכות החיים בערים פרויקט לאומי, תוך אימוץ תפיסה תקציבית תואמת (כלומר שינוי סדר העדיפות: לא עוד שבניה כפרית לא רוויה עם תשתית פזורה תקבל את מרב העדיפות התקציבית). חשוב לפעול בשלושה כיוונים: השקעה בעיר, שיפור נגישות בעיר על חשבון הנגישות לעיר לרכבים פרטיים, וויסות והקטנת אפשרויות הבניה המוצעות מחוץ לערים.

דרושה הזרמת משאבים לחידוש תשתיות, מבני ציבור, שטחים פתוחים ולפרויקטים להתחדשות עירונית (לא רק בתכנון אלא גם בהוצאה ישירה). חשוב שההוצאה על הסעת המונים ונתיבי תחבורה ציבורית בתוך הערים תקבל עדיפות עליונה. יש לעבור מראיה מצומצמת המתבססת על חישובי כדאיות כלכלית-מיידית של פרויקטים ספציפיים, לעבר פעולה על פי הצרכים העירוניים. בראיה כלכלית רחבה, מדובר ברווח לערים ולמדינה.

חשוב להגביל משמעותית את היצע הקרקע למגורים ולמרכזי תעסוקה מחוץ למרכזים הותיקים של הערים (בטבעות החיצוניות), תוך שינוי מדיניות הממשלה ומועצת ממ"י. בהקשר זה, החזרת הגה התכנון למינהל התכנון ויישומה של תמ"א 35 צפויים לחזק את הערים. העיכובים המתמשכים באישור תמ"א 35 פוגעים בישימותה בעתיד מאחר ועובדות, הפוגעות בערים, נקבעות בשטח. מומלץ להימנע מאישורה של החלטה 979, שלה השלכות חמורות על הערים.

מקורות

ראיונות

- גיא אבן, רפרנט אגף תקציבים של משרד האוצר במשרד השיכון, 1 באוגוסט 2004.
- איתמר בן דוד, מנהל תכנון ארוך טווח במינהל התכנון, 10 מאי 2004.
- יפתח ברמן, רפרנט אגף תקציבים של משרד האוצר במינהל מקרקעי ישראל, 23 ביוני 2004.
- אורי בר-שישית, מנהל לשעבר של מחלקת מדיניות התכנון בעיריית ירושלים, 27 במאי 2004.
- איריס האן, מתכנתת החברה להגנת הטבע, 4 במאי 2004.
- אריאל לוי, סמנכ"ל משרד השיכון למימון וכספים, 5 ביולי 2004.
- מומו מהדב, מנהל סניף ת"א של החברה להגנת הטבע, 19 מאי 2004.
- רז עפרון, מתכנן בחברה להגנת הטבע, 27 במאי 2004.
- איתן עטיה, מנכ"ל פורום החמש עשרה, 9 ביוני 2004.
- נעמי צור, מנהלת סניף ירושלים של החברה להגנת הטבע, 12 מאי 2004.
- מיכל קורח ומאיה חושן, חוקרות נושאי פרבור במכון ירושלים לחקר ישראל, 4 ביולי 2004.
- יודן רופא, עובד לשעבר במשרד השיכון, 9 ביוני 2004.
- אברהם שקד, סניף מטה יהודה של החברה להגנת הטבע, 27 במאי 2004.

הצעות תקציב, פסקי דין, עתירות, ועבודות שלא התפרסמו

בג"ץ: פסיקות ועתירות

בג"ץ 3939/99 - קיבוץ שדה נחום נ' מינהל מקרקעי ישראל. פ"ד נו(6), 25

בג"ץ,

- בג"ץ, עתירה של פורום 15 הערים נ' מינהל מקרקעי ישראל (בשל הפשרת אדמות חקלאיות; טרם ניתן פסק דין)
- "פורום ה-15" כולל את הערים תל אביב, גבעתיים, חולון, רחובות, ראשון לציון, רמת גן, פתח תקוה, אשדוד, חיפה, באר שבע, נתניה, חדרה, כפר סבא, הרצליה ורעננה. ערים אלה אינן זוכות למענקים איזון ממשלתיים.

מדינת ישראל, מועצת מינהל מקרקעי ישראל: החלטות

החלטה 442, 08.02.1992, " הערכות מינהל מקרקעי ישראל לקליטת עליה ולסיוע לזוגות צעירים וחיילים משוחררים"

החלטה 533, 11.05.1992, "החלטה בדבר קרקע חקלאית שייעודה שונה למטרה אחרת לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך - 1960"

החלטה 666, 19.9.1994, "החלטה בדבר קרקע חקלאית שייעודה שונה למטרה אחרת - החלטה 666 לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך - 1960"

החלטה 717, 20.6.1995, "הודעה על החלטה בדבר החכרת קרקע לדורות לצרכי מפעל של קיבוצים, מושבים שיתופיים, מושבי עובדים וכפרים שיתופיים"

החלטה 727, 3.7.1995, "החלטה בדבר קרקע חקלאית שייעודה שונה למטרה אחרת לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך - 1960"

החלטה 737, 17.12.1995, "הרחבות למגורים באגודות ישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שתופי, מושב שתופי, קבוץ, או אגודה שתופית חקלאית"

החלטה 749, 27.02.1996, "החלטה בדבר מבצע היוון דמי חכירה שנתיים ודמי הסכמה בניה נמוכה למגורים (הבהרה)"

החלטה 755, 27.02.1996, "התנאים לפיהם תימסר קרקע למטרת שימוש שאינו חקלאי בנחלות"

החלטה 797, 22.10.2003, "מינויים לוועדות המועצה"

מדינת ישראל, משרד האוצר, תקציב המדינה לשנת 2004 (מעודכן עד תאריך 12.7.2004, <http://www.finance.gov.il>), במיוחד הצעות תקציב ותקציבים של המשרדים הבאים:

משרד הבינוי והשיכון

מינהל מקרקעי ישראל

משרד הבינוי והשיכון

משרד החקלאות

משרד התחבורה

עבודות שלא פורסמו:

מדינת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל, אגף שמאות מקרקעין (2002). "טבלת ערכי קרקע להקצאות חדשות ולתוספות בנייה למגורים בישובי המגזר החקלאי"

מלגרום, דוד (יו"ר) ואחרים (14 בדצמבר 2000). "דין וחשבון של הצוות הבינמשרדי לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית"

שפירא, עמית (2003). "יישום החלטות מועצת מנהל מקרקעי ישראל, 727 ו-696 בקרקעות החקלאיות של מושב מבוא בית"ר": פרוסמנריון במסגרת הקורס "סוגיות בפיתוח שולי המטרופולין" בהנחיית פרופ' ערן רזין, המחלקה לגאוגרפיה, אוניברסיטה העברית.

פרסומים רשמיים

אסיף, שמאי ואריה שחר (עורכים). ארץ: תכנית מתאר ארצית מס' 35.

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

בר שינית, אורי וערן פייטלסון (1998). התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

האן, איריס ואחרים (2003). התיישבות חדשה: עמדת החברה להגנת הטבע. מכון דש"א לשמירת השטחים הפתוחים, החברה להגנת הטבע.

הנסון, מאירה (2004). מדיניות תחבורה וסביבה: לאן אנו נעים? תל אביב: הוצאת בבל.

מדינת ישראל, המועצה הארצית לתכנון ובניה (2002). תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ושימור מספר 35: עיקרי התוכנית, ינואר 2002. ירושלים: משרד הפנים - מינהל התכנון.

מדינת ישראל, מבקר המדינה (2000). "הוועדה לשמירת שטחים קרקע חקלאית ושטחים פתוחים," בתוך דוח שנתי 51 לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999. ירושלים: הוצאת כתר, ע"ע 626-632.

נספח א: השפעות תהליך נטישת הערים

ב. מעבר אוכלוסייה עירונית איכותית לטבעות שמחוץ למרכזי הערים

ישובים חדשים גוזלים מיישובים ותיקים את המשאב החשוב ביותר- משקי הבית בעלי השכלה גבוהה ואנשים בגילאים צעירים. לפי הערכתה של פרופ' נעמי כרמון מהטכניון, בכל שנה נוספים למדינה ארבעים אלף משקי בית חדשים. רק כ-10-12 אלף משקי בית צעירים ומשכילים מחפשים מגורים בכל שנה. היצע דירות בטבעות החיצוניות לעיר וביישובים חדשים מושך משאב נדיר זה מהיישובים הוותיקים.

כך, לדוגמה, השפיעו יישובי מיתר ולהבים על באר שבע:

- 97.8% מתושבי מיתר הגיעו מבאר שבע ויישובי הנגב האחרים.
- 100% מתושבי ולהבים הגיעו מבאר שבע ויישובי הנגב האחרים.
- כ-40.9% ו-32.9% מהתושבים בלהבים ומיתר הינם בעלי השכלה אקדמית, לעומת 8.3% בבאר שבע.
- 58% מהאוכלוסייה ביישובים אלה הם בני 35-44 (לעומת 23% בשאר הארץ).
- 91.6% מהאוכלוסייה במיתר ו-84.8% מהאוכלוסייה בלהבים גרו לפני כן בדירה בבעלותם בבאר שבע.
- למעלה משליש מאנשי מיתר ולהבים הצהירו שאם היה היצע דיור איכותי בבאר שבע הם היו נשארים לגור שם.

ב. העתקת מקומות התעסוקה ופגיעה במרכזי הערים

הארנונה ממגורים מכסה רק חלק קטן מהוצאות הרשות המקומית. המרכיב המשמעותי מגיע מארנונה שמאזורי תעסוקה ומסחר, מאגרות, מהיטלי השבחה והיטלי פיתוח. אזורי תעסוקה ומסחר אטרקטיביות עבור רשויות מקומיות שרואות בהם "שדות מס". אלא שקיים חוסר שיווין מרחבי בין רשויות עירוניות לכפריות, ותחרות בלתי שוויונית לרעת הערים. האזורים הכפריים נהנים מהיצע רב יותר של קרקע. מועצות אזוריות משנות ייעודם של שטחים חקלאיים נרחבים ומציעים קרקע זולה, באופן יחסי, לא רק למגורים אלא גם לתעסוקה ומסחר. מועצה אזורית או ועד מקומי שבתחומם

מוקמים עסקים, יכולים לעמוד בגביה נמוכה יותר של תעריפי ארנונה (הוצאותיהן נמוכות יותר מאחר ואינן מספקות שירותים "עירוניים" לתושביהן ובשל ההטבות שהן מקבלות מהמדינה). התוצאה היא שקיימת נסיגה של עסקים ממרכזי הערים לאזורי תעסוקה במרחב הכפרי, והערים אינן מצליחות להחיות את מרכזי הערים שהם לב הישוב העירוני.

החלטת ממ"י (מספר 979) מאפשרת הקמה של מרכזי תעשייה, מסחר ותעסוקה מחוץ לערים, שלא רק לצורך מציאת תעסוקה חליפית למושבים והקיבוצים אלא גם לשם השכרה ומכירה. משמעות ההחלטה, על פי נתוני פורום הערים ללא מענקי איזון (פורום ה-15), היא תוספת של כ- 7,791,000 מ"ר שטחי מסחר ותעשייה נטו (ללא חניונים, מעברים, דרכים וכד') מחוץ לערים, ואובדן פוטנציאלי לערים מהכנסות ארנונה ממסחר ותעשייה הנאמדים בכ- 610 מיליון ש"ח.

ג. ירידה בהכנסות הארנונה ממגורים

בשל מעבר אוכלוסיה חזקה מהערים לישובים הכפריים יורדות ההכנסות מארנונה ממגורים בעיר. כך, למשל, בעקבות תוספת היצע של 46,000 יח"ד למגורים סביב מספר ערים (חיפה, חדרה, נתניה, כפר-סבא, הרצלייה, פתח-תקווה, רשל"צ, אשדוד ורחובות), הן צפויות להפסיד כ-83 מיליון ש"ח לשנה.

ערי המטרופולין מחויבות לספק שירותים אשר ישובים בודדים אינם יכולים להעניק בדרך כלל (כגון, פעילות תרבותית וחינוך מיוחד). שירותים אלו, הממומנים מתקציבי העיריות, חסרים את מרכיבי ההכנסות מארנונה שהועתקו למקורות אחרים בפריפריה.

ד. הרחבת פערים בשל חוסר שוויון חלוקתי

מתן פיצוי כספי משמעותי לבעלי זכויות בקרקע מאפשר לנתח אוכלוסיה קטן בלבד ליהנות מהטבות כלכליות נרחבות, בעוד שקופת המדינה היא זו שנפגעת מהן (פגיעה בהכנסות המדינה – בעיקר ההכנסות לטווח ארוך). כך, לדוגמא, החלטה מספר 979 של ממ"י קובעת כי כל נחלה תקבל זכות לשטח בהיקף של 500 מ"ר. פירוש הדבר הוא הענקה, חינוך אין כסף, של זכויות נדל"ן בהיקף של כ- 30 מיליון מ"ר. בנוסף לכך, ההנחות וחלוקת הרווחים מדמי חכירה (בעקבות שינויים בייעודי קרקע) מניבים הכנסות משמעותיות למעורבים בעסקאות (שלעיתים הם אותם מקבלי נחלות).

ט. הגדלת עומסי התנועה

הרחבת היישובים בטבעות מחוץ לערים, תוך כדי פיזור האוכלוסייה בהם, פוגעת באפשרות לפתח ולייעל מערכת הסעת המונים. מצב זה מעודדת המשך שימוש מאסיבי ברכבים פרטיים. עומסי התנועה בין הערים לפריפריה גדלים, זמן יקר אובד בפקקים והאוויר הופך למזוהם יותר. הצורך בהשקעות ענק בכבישים ובמחלפים להתחברות עם היישובים חדשים קטנים בא על חשבון ההשקעה בתחבורה הציבורית שבתחומי הערים. בעוד שבנייה פרוסה בטבעות מחוץ למרכזי הערים והשכונות הותיקות מביאה לפריסת מרכזים נלווים (כדוגמת מרכזי מסחר וקניות) הרי שהנטיעה אל המרכזים ומהם מגדילה את השימוש ברכבים פרטיים בחיי היומיום.

ט. הגדלת התמיכה הציבורית ופיזור השירותים

מתן שירותים למערכת מפוזרת הוא מורכב ויקר הרבה יותר מאשר למערכת עירונית מרוכזת. הוצאות גבוהות באות לידי ביטוי בהקמה, אחזקה ותפעול שוטף של תשתיות - כגון הובלת מים, ביוב, חשמל, ערוצי תקשורת, כבישים, דרכים ושירותים מבוזזים אחרים. פיזור נוסף רק מכביד על המערכות הציבוריות המתקשות בין כה וכה לעמוד בעומס. מאחר ו"העוגה התקציבית" אינה גדלה, משמעות הפניית משאבים ליישובים חדשים היא שהדבר נעשה בהכרח על חשבון המערכות העירוניות הקיימות; כלומר מדובר בגריעת משאבים מהעיר ומיישובים נחשלים הממתינים שנים רבות לסיוע.

ט. הפקעת שטחים פתוחים מידי הציבור

הקמת יישובים חדשים והתיישבות בודדים פוגעת בשטחים הפתוחים. הצורך בתשתיות נלוות, כדרכי גישה, חשמל, מים, ביוב, מביא לפגיעה בשטחים פתוחים השייכים לכלל ומחבלת ברצף הירוק המתוכנן בתמ"א 35. בנוסף, שטחי מרעה המוחזקים על ידי חוות בודדים, כ- 50,000 דונם בצפון ולמעלה מ-80 אלף דונם בדרום, מופקעים למעשה מהציבור הרחב.

ט. פגיעה אקולוגית וסביבתית

רוב הישובים החדשים נמצאים, על פי רוב, בשטחים בעלי רגישות נופית והידרולוגית גבוהה; שטחים המוגדרים לא אחת כ"שטחים לשימור משאבי המים". כל בינוי חדש (לרוחב) מקטין את היקף השטח הפתוח המשמש להחדרת מי גשמים אל מי התהום ובכך נגרעות כמויות מים פוטנציאליות מן האקוויפר. בנוסף, איכות המים נמצאת בסכנת הידרדרות משום שכל מוקד פיתוח חדש מהווה מקור זיהום פוטנציאלי למי נגר ומי תהום. בנוסף, במיוחד כשמדובר בהתיישבות בודדים בהם קיים שימוש רב בשטחים למרעה, מערכות אקולוגיות נקטעות ובתי הגידול מצטמצמים.

נספח ב: החלטות ממ"י להגדלת היצע הקרקע מחוץ לערים

בפברואר 1990 קיבלה מועצת ממ"י את החלטה 442 שעניינה מציאת פתרונות דיור לעולים, זוגות צעירים וחיילים משוחררים. הוחלט להיערך ליצירת עתודות קרקע, תוך קידום תוכניות בנייה, גם בשטחים שאין לגביהם אישור לשינוי יעוד ו/או שאין להם תוכניות מתאר מאושרות לבנייה. במסגרת זאת הכינה מועצת ממ"י רשימה של תשעים וחמישה אלף דונם של אדמות חקלאיות אשר בדעתן לשנות את ייעודן.

מאחר ורוב הקרקעות החקלאיות היו בידי חוכרים עם חוזים לדורות, ומאחר והליך שחרור הקרקעות היה כרוך בהסכמה או בהליכים מתמשכים, היה קשה לממ"י ליישם את ההחלטה ללא מציאת פיתרון למכשולים אלה. הערת שעה לחוק התכנון והבנייה שקבעה הסדרים מיוחדים לאישור תוכניות בנייה בהליך מזורז תוך דיון בוועדה אחת בלבד, שבין חבריה יו"ר הוולק"ח. בנוסף, הוצע ליצור תמריץ בדרך של שיתוף החוכרים ברווחים משינוי ייעוד הקרקע, דרך זו נתפסה גם כפתרון להקלת החובות הכספיים של המגזר הכפרי. הצעה זו יושמה באמצעות סדרת החלטות שקיבלה ממ"י, שהמרכזיות הן אלו:

- החלטה 533 (שהתקבלה במאי 1992), בה הוחלט לתמרץ את בעלי הזכויות בקרקע חקלאית לשווקה. ההחלטה קובעת כי קרקע שהוכרה לדורות, לצורך שימוש חקלאי, אך ייעודה שונה ביזמת המינהל (או במקום בו למדינה היה עניין למטרות מגורים, תעשייה, מסחר ותיירות), המינהל יהיה רשאי לתת פיצוי לחוכר על ביטול החוזה והשבת הקרקע בשיעור של 25%-40%

מעריך הקרקע על פי יעודה החדש; או לאפשר לחוכר או למי מטעמו לחכור את הקרקע ששונה יעודה, תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור של 51% מערך הקרקע ביעודה החדש.

- החלטה 727 (יולי 1995), שהתקבלה כתיקון להחלטה 666 (ספטמבר 1994), מעבירה את האחריות הכוללת לייזום, תכנון, איתור ושיווק הקרקעות לממ"י, זאת על מנת להימנע מכך שקצב שחרור הקרקעות יעשה על פי שיקולי רווח עתידיים של השבחת הקרקע ובשל כך לא תוביל לבנייה מיידית. ההחלטה קבעה כי שיעור הפיצוי לחוכר בגין שינוי יעודה נקבע כי יהיה ביחס לתקבולי המינהל שיתקבלו בפועל משיווק הקרקע (27% במרכז הארץ, 28% באזורי עדיפות ב', ו-29% באזורי עדיפות לאומית ג'). בהחלטה נקבע גם כי במקום הפיצוי הכספי האמור, יהיה החוכר רשאי לקבל, ללא תמורה, זכות חכירה של חלק מהקרקע (בין 27%-29%) ולהשתמש בה בהתאם ליעודה החדש.

- החלטה 737 (דצמבר 1995) מאפשרת הרחבות למגורים באגודות שיתופיות. ההחלטה קבעה שמגרשי ההרחבה יוקצו למומלצי האגודה (ללא הגבלה לבנים ממשיכים בלבד). נקבע כי דמי החכירה במרכז הארץ יהיו 66% מערך השמאי, היטל ההשבחה יכול על המינהל, ותנאי תשלום דמי החכירה יותאמו להחלטה 727.

- בעקבות עתירת הקשת הדמוקרטית המזרחית (2002/00 244) לבג"ץ באוגוסט 2002, קבע בג"ץ כי החלטה 727 היא בלתי סבירה ודינה להתבטל. בג"ץ הורה למועצת ממ"י לקבוע הוראות מעבר לעסקאות שאושרו במסגרת 727.

- קיימות מספר החלטות של ממ"י המאפשרות מעבר שינוי ייעוד של קרקע מחוץ לערים לתעסוקה ומסחר; הבולטות שבהן הן החלטות 717 ו-755. החלטה 717 (יוני 1995) מתירה החכרת קרקע לצורכי מפעלים בקיבוצים ומושבים, חובת השליטה של הישוב במפעל צומצמה מ-51% בהחלטה קודמת, ל-26% ממניות המפעל במקום. החלטה 755 (פברואר 1996). החלטה זו מאפשרת הסבת מבנה חקלאי קיים לשימוש לא חקלאי (עד 500 מ"ר לנחלה). ההחלטה זו גם מעניקה הנחה נוספת במחיר הקרקע על פיה תינתן הנחה למשך שלוש שנים בדמי החכירה המהוונים לעסקים חדשים שיפתחו בשטח התעשייה.

ביקורות שונות על החלטות המינהל הובילו להקמת "ועדת רונן" שפרסמה דו"ח בנוגע לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל ובו המליצה לממשלה (1999) על הפחתת שיעורי הפיצויים מ-27% ל-20% במרכז הארץ, הגדלת שיעורי הפיצוי מ-28% ל-30% באזור עדיפות לאומית ב' ומ-29% ל-40% באזור עדיפות א', ביטול אופציה להרחבת מושבים במרכז הארץ, והרחבת לאזור עם עדיפות לאומית. המלצותיה של הועדה התקבלו. כמו כן בוטלה החלטה 717.

אולם, אפילו לאחר בג"ץ קיבוץ שדה נחום נ' מינהל מקרקעי ישראל (בג"ץ "הקשת הדמוקרטית המזרחית"), המלצות השונות (כולל המלצת ועדת מלגרום), והחלטות; נראה כי המינהל לא שינה את גישתו והוא ממשיך לקדם תוכניות והחלטות מעודדות הגירה מהערים (תוכניות שאמורות לעקוף החלטות קודמות), ובמיוחד את המלצה 979.

בהחלטה 979 יש בכדי לשנות באורח משמעותי את מעמד בעלי הנחלות במושבים ולאפשר פיצול מגרשים מנחלותיהם. החלטה זו מאפשרת לבעלי הנחלות במושבים להוון את זכויותיהם בחלקות א' של נחלותיהם, ולקבל זכויות חכירה ל-49 שנים בחוזה ישיר מול מינהל מקרקעי ישראל ללא "מעורבות" האגודה. השטח אותו ניתן להוון על פי ההחלטה הוא עד 2.5 דונם מתוך חלקה א' של הנחלה. זכויות הבניה וקיבולת הבניה אשר יינתנו בחלקה המהוונת יהיו עד שלוש יחידות מגורים, בשטח מבונה כולל של עד 375 מ"ר. בניגוד למצב עד היום, תאפשר ההחלטה החדשה ניצול השטח האמור לבניה, ללא כל מגבלה של "רצף דורות" ("בן ממשיך" או "דור שלישי") וללא כל מגבלה על גודלה של כל אחת מיחידות המגורים. כמו כן מקנה ההחלטה זכויות לבניה ולשימושים חורגים בשטח כולל נוסף של 500 מ"ר מתוך חלקה א' של הנחלה. השימושים החורגים אינם מפורטים והם מוגדרים בכלליות לצרכי תעסוקה וקיט. כן ניתן יהיה לקבל זכויות לבניית מבני משק חקלאי שונים בתחום חלקה א. יישומה של ההחלטה האמורה יספק מגרשים נוספים לטבעות החיצוניות, כמו גם יאפשר לבעל נחלה למכור את נחלתו בשיעור של רווח נטו גבוה יותר (כלומר מדובר בתמריץ נוסף למכירה).

פורום ה-15 טוען כי המשמעות הכלכלית של החלטה 979 של ממ"י היא תוספת היצע של 46,000 יח"ד למגורים סביב ריכוז הערים (חיפה, חדרה, נתניה, כפר-סבא, הרצלייה, פתח תקווה,

ראשון לציון, אשדוד ורחובות), וכי ההפסד השנתי לערים מארנונת מגורים יהיה 83 מיליון ש"ח. זאת ועוד, על פי פורום ה-15, הקמה של מרכזי תעשייה, מסחר ותעסוקה (שלא רק לטובת פרנסתם של המושבים והקיבוצים אלא גם להשכרה ומכירה) תוביל לתוספת של 7,791,000 מ"ר שטחי מסחר ותעשייה נטו (ללא חניונים, מעברים, דרכים וכד') לאזורים אלה, מה שיגרום לערים להפסיד 610 מיליון ש"ח נוספים מארנונה.