



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תכנון ומימון של הקמת מבני ציבור בשכונות חדשות

מוגש לוועדה לזכויות הילד

י' בחשוון תשע"א
18 באוקטובר 2010

כתיבה: שירי בס ספקטור

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב לקראת ישיבתה של הוועדה לזכויות הילד בנושא מחסור במוסדות לצורכי ציבור בשכונות חדשות. במסמך נסקרים ההיבטים התכנוניים והתקציביים של בניית בנייני ציבור, ונבחנים שיעור תמיכתם של משרד הבינוי והשיכון, משרד החינוך ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים בבניית המוסדות שבתחום אחריותם, ואופן הקצאתם של מקורות אלו.

המסמך נכתב בעקבות פניות של רשויות מקומיות לוועדה בדבר המחסור במבני ציבור בשכונות החדשות והקשיים בהקמתם ובתקצובם של מוסדות אלו.

1. תכנון והקצאה של שטחים למוסדות ציבור

בינואר 2001 אימצה הממשלה את תדריך התכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור שהכינה הוועדה הבין-משרדית שהוקמה על-פי החלטת ממשלה מס' 1316, מיום 8 בינואר 1997.¹ התדריך הוא כלי עבודה בידי הגופים השונים המעורבים בתהליך התכנון; מטרתו לשמש "כלי מנחה לארגון מחדש של מערכות שירותים בקהילה או בהיקף רחב יותר, בעקבות שינויים בהיקפי האוכלוסייה או שינוי במאפיינים הדמוגרפיים שלה. כמו כן, יסייע התדריך לתכנון הסבתו של מוסד או תקן קיים לשימושים ציבוריים אחרים".

התדריך נוגע לשלבי התכנון הפיזי, בעיקר ברמת התוכניות המקומיות והמפורטות, וקובע מכסות להקצאת קרקע ושטחי בנייה למתקנים ולמוסדות ציבוריים. להלן מערכות השירותים הציבוריים הנכללות בתדריך:

מערכת החינוך, תרבות, חברה, קהילה וספורט:	חינוך: מעונות (משרד הרווחה והשירותים החברתיים), מוסדות חינוך קדם-יסודי, על-יסודי, חינוך מיוחד (משרד החינוך). שירותי תרבות וקהילה: מרכזי תרבות וקהילה שכונתיים ורובעיים (מועדון קשישים, מועדון נוער, אודיטוריום ופונקציות נוספות), מועדון תנועת נוער, מרכז יום לקשיש, אולם מופעים/מרכז תרבות מתמחה, מוזיאון, ספרייה. ספורט: אולמות ספורט, מגרשי ספורט, מתקני ספורט.
מערכת הבריאות:	תחנה לבריאות המשפחה, מרפאה שכונתית, מרפאה מקצועית.
שירותי הדת:	בתי-כנסת, מקוואות, בתי תפילה לאוכלוסייה לא יהודית.
השטחים הפתוחים:	פארקים שכונתיים/רובעיים/עירוניים, צירי הולכי רגל,

¹ החלטת ממשלה 2873, "ייעול השימוש בקרקע ליעוד ציבורי", 28 בינואר 2001.



גינות ופינות ישיבה ומשחק.	
בית הרשות המקומית, מחסני הרשות, מוסדות דת, תרבות, ספורט, שירותי חירום, משרדי ממשלה ושטחי רזרבה תכנונית.	שירותים כלל-עירוניים/יישוביים/אזוריים:

התדריך קובע את גודל שטחי הקרקע שיש להקצות למוסדות הציבור המוקמים ברשות. למשל, שטח גן ילדים על-פי התדריך הוא 125 מ"ר לכיתה. שטח הקרקע לכיתה הוא 0.5 דונם, מזה 200 מ"ר חצר פתוחה ורציפה. שטח קרקע למוסד – 1.5 דונם לשלוש כיתות.

במהלך אישור תוכניות המיתאר המקומיות והמפורטות, על מוסדות התכנון לבדוק אם נערכה פרוגרמה בהתאם לתדריך. התדריך הוא "סטנדרט סביר" מבחינת חברי מוסד התכנון, וחריגה מהמכסות שנקבעו בו מחייבת נימוקים מיוחדים. יש להדגיש כי התדריך מבטיח כי שטחי קרקע מספיקים יוקצו למבני ציבור בעת הכנת התוכנית לשכונות החדשות, אולם אין הדבר מחייב את הקמתם של המוסדות בפועל.²

2. מימון הקמתם של מוסדות ציבור באזורים של בנייה חדשה

האחריות למימון (מלא או חלקי) של הקמתם של מוסדות ציבור באזורים של בנייה חדשה מוטלת על כמה משרדי ממשלה. משרד הבינוי והשיכון אחראי למימון הקמתם של מתני"סים, ספריות, מגרשי ספורט, מוסדות פנאי ובתי-כנסת; משרד החינוך ממונה על הקמתם של מוסדות חינוך מגיל גן-חובה ועד תיכון; משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מסייע במימון בניית מעונות יום; משרד הבריאות מסייע בהקמת תחנות לבריאות המשפחה; משרד הדתות – בהקמת מוסדות דת, כולל מקוואות ובתי-כנסת. הקמת המוסדות בפועל נעשית בדרך כלל על-ידי הרשויות המקומיות.³

להלן סקירה של אופן התמיכה והיקף התמיכה של משרד הבינוי והשיכון, משרד החינוך ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים בבניית מוסדות הציבור אשר בתחום אחריותם. יש לציין כי מפעל הפיס הוא מקור מימון מרכזי להקמתם של מוסדות ציבור. לדוגמה, על-פי תוכנית הפיתוח של מפעל הפיס לשנת 2009, מספר מוסדות הציבור ברשויות המקומיות שהבקשה להקימם אושרה (כולל הקמת מרכזי פיס קהילתיים, מרכזים לגיל הזהב, לילדים, לנוער ולגיל הרך, תחנות פיס לבריאות המשפחה ובריאות השן, הקמתם והרחבתם של מבני תרבות והסבת מקלטים לשימוש חינוכי-חברתי-קהילתי) עומד על 186 מבנים, בעלות של 256.6 מיליון ש"ח.⁴ אולם כאמור, במסמך זה נתמקד בתקצוב הקמת מבני ציבור על-ידי משרדי הממשלה.

² המכון למחקר ופיתוח מוסדות חינוך ורווחה, תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור, 2005.

³ גבי איריס דוד, מנהלת תחום מוסדות ציבור ודת במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 5 באוקטובר 2010.

⁴ אתר האינטרנט של מפעל הפיס, "דוח חופש המידע לשנת 2009",

<http://www.pais.co.il/About/Documents/freeinfo2009.pdf>



3. מימון בניית מוסדות ציבור – תקן ברודט⁵

ב-19 ביוני 1994 החליטה הממשלה על הקמת "ועדת מנכ"לים בעניין הקמת מוסדות ציבור עבור בנייה חדשה" בראשותו של הממונה על התקציבים באוצר דאז דוד ברודט (להלן: ועדת ברודט). הוועדה דנה בהסדרת הקמתם ובתקצובם של מוסדות ציבור ומתקני ציבור באזורים של בנייה חדשה ברשויות המקומיות, כולל מבני חינוך (מכיתות גן לגיל טרום-חובה ועד לבתי-ספר תיכוניים), מוסדות דת (בתי-כנסת ומקוואות), מוסדות רווחה (מעונות יום), מוסדות ומבני ספורט ופנאי (אולמות ספורט, מגרשי ספורט, מתנ"סים וספריות) ומוסדות בריאות (טיפות-חלב). בדברי הרקע לדוח הוועדה נכתב כי "מוסדות אלה מהווים חלק חשוב וחיוני בחיי הקהילה ולפיכך עניין הקמתם במסגרת של שכונות ויישובים חדשים הוא שקובע את איכות החיים הבסיסית".

הוועדה הגישה את המלצותיה בדצמבר 1994, וקבעה כי הקמתם של מוסדות הציבור ההכרחיים בשכונות חדשות תהיה במימון מלא או חלקי של המדינה, ואילו הקמתם של מוסדות בעדיפות נמוכה יותר תהיה במימון הרשויות המקומיות, או בעזרת כספי תרומות. הוועדה קבעה כי מוסדות הציבור ההכרחיים הם מוסדות חינוך ומוסדות דת ראשוניים, ומוסדות בעדיפות נמוכה יותר הם בין השאר מתנ"סים ומבני פנאי. מימון על-ידי גורמים פרטיים אפשרי אם מדובר במוסדות המספקים שירותים על בסיס כלכלי (כגון אולמות מופעים וברכות שחיה).

דוח ברודט אף התייחס ללוח הזמנים להקמת מוסדות הציבור בשכונות החדשות, וקבע: "התכנון וההקמה של המוסדות יתבצעו במקביל להתקדמות התכנון והבנייה של האתר ובנייני המגורים שבו, כאשר לגבי מוסדות הכרחיים ביותר מומלץ כי המימון יינתן בשלבים מוקדמים יותר, להבטחת גמר בניית המוסדות במקביל לגמר בניית יחידות הדיור... שלביות הביצוע והתיאום ההדוק בין התפתחות האתר והתפתחות מוסדות הציבור חשובים במיוחד במקרה של מוסדות החינוך ומוסדות דת ראשוניים, אפילו במחיר סיכון מסוים להשקעה מוקדמת מדי (בשל עיכובים בבניית יחידות הדיור)... לעניין זה, גם השלמת חלקה של המדינה במימון מעונות יום יינתן בשלב המוקדם".

להלן מוצגת המלצת הוועדה בדבר הקצאת מוסדות ציבור ושטחם על-פי מספר יחידות הדיור החדשות (להלן: תקן מבני ציבור או תקן ברודט). בטבלה מוצג התקן כפי שאומץ על-ידי הממשלה בשנת 1995. בתקן זה חלו שינויים בשנת 2003: נקבעו תקנים אחרים לאזורי עדיפות לאומית ולמרכז הארץ, וכן קוצץ התקציב המיועד ליישום התקן (כפי שיתואר בהמשך). הנתונים המוצגים בטבלה מתייחסים לאוכלוסייה הכללית (תקן ייעודי נוסף נקבע לאוכלוסייה הדתית והחרדית).

⁵ משרד הבינוי והשיכון, אגף פרוגרמות, תקן מוסדות ציבור – נוהלים ועדכונים, בעקבות החלטת ממשלה 817 מיום 15 בספטמבר 2003, 16 במאי 2004.



שם המוסד	מספר יחידות דיור שמבנה משרת אותן 1995	מספר מוסדות ושטח (מ"ר) 1995	מספר יחידות דיור שמבנה הציבור משרת אותן 2004	מספר מוסדות ושטח (מ"ר) במרכז הארץ 2004	מספר מוסדות ושטח (מ"ר) ביישובי עדיפות-ועוטף-ירושלים
מעון יום	1,000	3 כיתות, 400 מ"ר סה"כ	1,650	1-3 כיתות, 440 מ"ר	ההקצאה בוטלה
			1,300	1-3 כיתות, 440 מ"ר	ההקצאה בוטלה
גן טרום-חובה	500	2 כיתות, 250 מ"ר סה"כ	אין אזכור בתקן 2004	אין אזכור בתקן 2004	אין אזכור בתקן 2004
בית-כנסת	4,000	1 - 250 מ"ר	1,500	1 - 150 מ"ר	1 - 150 מ"ר
		1 - 150 מ"ר	2,500	1 - 250 מ"ר	1 - 250 מ"ר
מקווה	4,000	1 - 120 מ"ר	5,000	1 - 120 מ"ר	1 - 120 מ"ר
אולם ספורט	4,000	1 - 1,400 מ"ר	4,000	1 - 1,400 מ"ר	1 - 1,400 מ"ר
מתנ"ס ספרייה מגרש ספורט	6,000	1 - 1,500 מ"ר 1 - 800 מ"ר 1 - 600 מ"ר	6,000	ההקצאה בוטלה	1 - 1,500 מ"ר 1 - 800 מ"ר 1 - 600 מ"ר
תחנות לאם ולילד	4,000	1 - 120 מ"ר	אין אזכור בתקן 2004	אין אזכור בתקן 2004	אין אזכור בתקן 2004



3.1. משרד הבינוי והשיכון⁶

לדברי גב' איריס דוד, מנהלת תחום מוסדות ציבור ודת במשרד הבינוי והשיכון, בעקבות כניסת התקן לתוקפו ב-1995 נקבעה הזכאות של הרשויות המקומיות למבני ציבור על-פי התחלות הבנייה של יחידות דיור חדשות. משרד הבינוי והשיכון העביר לרשות המקומית הודעה על זכאותה, והנפיק התחייבויות כספיות על-פי יכולתה של הרשות המקומית לבצע את הבנייה. כלומר, המשרד נענה לכל בקשה לתמיכה מטעם רשות מקומית אם הבקשה עמדה בתקן ברודט ואם הרשות היתה מוכנה לבצע את הפרויקט.

מאז הפעלת התקן קבעה הוועדה המלווה כמה הגמשות ואפשרויות להמיר מוסד ציבור אחד במוסד ציבור אחר מתוך סל המוסדות שבתקן. החלטת ממשלה 817 מיום 15 בספטמבר 2003 ביטלה את ההגמשות ואת ההמרות ליישובי מרכז הארץ. במקביל, קוצץ התקציב שעמד לרשות המשרד לתמיכה בבנייה על-פי התקן. עקב הקיצוצים בתקציב התקן וביטול ההגמשות, לא היה אפשר לממן לרשויות את מלוא הזכאויות על-פי התחלות הבניה. לכן, משנת 2003 לא הנפיק משרד הבינוי והשיכון זכאויות חדשות ליישובים, והרשויות המקומיות נתבקשו להימנע מפרסום מכרזים חדשים להקמת מוסדות ציבור גם בגין הזכאויות שלא מומשו עד אותה עת. בתוכניות העבודה משנת 2003 ואילך לא היתה הלימה בין התקציב שהוקצה בפועל לבנייה על-פי התקן ובין הזכאויות על-פיו, ולכן קבע משרד השיכון קריטריונים נוספים לבחירת הפרויקטים לביצוע, מתוך הזכאויות, במגבלת התקציב.

לדברי גב' דוד, "התקציב הלך וירד עד כדי מחיקה בשנת 2008, והמשרד נאלץ להפסיק הפעלתו, ולהביא לאוצר קריטריונים, רעיונות ומודלים לפתרון אחר למימון הקמת מוסדות ציבור".

ב-24 באוגוסט 2008 אומצה החלטת הממשלה 3975, אשר **ביטלה את התקן** וקבעה כי משרד הבינוי והשיכון ימשיך לתקצב את הקמתם של מוסדות ציבור ביישובי הפריפריה בלבד (יישובים במדד פריפריאלי 1-4 ליישובי הגליל ומדד פריפריאלי 1-5 ליישובי הנגב).

כלומר, עד שנת 2003 לא היתה למשרד מגבלה תקציבית שבגינה נדחה פרויקט כלשהו שהרשות המקומית היתה מוכנה לבצעו, אך מ-2003 ואילך קוצצה התמיכה במידה ניכרת ונקבעו קריטריונים חדשים להקצאת משאבים לבניית מוסדות ציבור, ובשנת 2008 בוטלה לחלוטין התמיכה, מלבד ביישובי הפריפריה.

⁶ גב' איריס דוד, מנהלת תחום מוסדות ציבור ודת במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 13 באוקטובר 2010.



בטבלה שלהלן מוצג התקציב ליישום תקן ברודט שהוקצה למשרד השיכון בשנים 2002–2010 :

שנה	תקציב (מיליוני שקלים)
2002	203.7
2003	175.75
2004	87.9
2005	97.7
2006	25.9
2007	18.45
2008	21.08
2009	35.0
2010	17.02

מנתונים אלו אפשר לראות כי תקציב משרד השיכון להקמת מבני ציבור ירד ב-91.6% משנת 2002 עד שנת 2010.

כשביטלה הממשלה את תקן ברודט נקבע כי משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר יעמידו יחדיו תקציב כולל של **40 מיליון שקלים לכל שנה** לבינוי מוסדות ציבור ביישובי הפריפריה.⁷ אולם הן בשנת 2009 והן בשנת 2010 לא הוקצה מלוא הסכום. בשנת 2010 התקציב המוקצה בפועל לבניית מוסדות ציבור בפריפריה הוא 17 מיליון ש"ח (כאמור, במקום 40 מיליון ש"ח). על-פי משרד השיכון, תקציב זה ממומן היום על-ידי המשרד בלבד, מכספי מכר דירות, והוא נמוך מ-50% מהסכום שסוכם עם משרד האוצר.⁸

על אף ביטול התקן, בדק משרד השיכון בשנת 2009 את נתוני הזכאות של הרשויות המקומיות לתקצוב הקמת בנייני ציבור בכל הארץ⁹ (כולל יתרות מהשנים הקודמות). התקציב הדרוש להשלמת כל המוסדות

⁷ משרד האוצר – אגף התקציבים, סיכום עם משרד שיכון בעניין תקציב 2009 – סופי, 24 באוגוסט 2008.

⁸ גב' איריס דוד, מנהלת תחום מוסדות ציבור ודת במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 13 באוקטובר 2010.

⁹ הזכאות נמדדת על-פי תקן ברודט ועל בסיס ההקלות שהיו טרם החלטת הממשלה ב-2003.



על-פי נתוני הזכאות עד ל-2009 הוא 326 מיליון שקלים. עליו יש להוסיף את תקצוב מוסדות הציבור על-פי תקן 100,¹⁰ שהעלות המצטברת של יישומו עד 2009 היא 132 מיליון ש"ח.

לפי הנתונים האלה, הסכום הנחוץ בשנת 2009 לעמידה בתקן ברודט – תקן שאף שבוטל, הוא מייצג את הצרכים של הקמת מבני ציבור ברשויות המקומיות – גדול פי עשרה מהסכום שהוקצה לכך בשנה זו (כ-400 מיליון ש"ח).

3.2. משרד החינוך

לדברי נציגים של רשויות מקומיות ששוחחנו אתם (מהעיריות נתניה, פתח-תקווה ובאר-שבע),¹¹ המחסור החמור ביותר בבנייני ציבור מתבטא בתחום החינוך, ובעיקר בגנים לילדים מתחת לגיל גן-חובה. לדברי מר גנאדי קמנצקי, מנהל אגף א' מיפוי ותכנון במשרד החינוך, במסגרת תקן ברודט תוקצבה הקמתם של מוסדות חינוך מגני טרום-חובה ומעלה. בעקבות ביטול התקן משרד החינוך מממן את בנייתם של מוסדות חינוך מגן-חובה ומעלה בלבד, אלא אם כן חל על הרשות המקומית צו שר החינוך, המרחיב את גיל חינוך חובה לגילאי 3-4.¹²

לדברי גבי עדה אייזנשטיין, מנהלת תחום תשתיות ומוסדות ציבור בעיריית נתניה, בדומה לרשויות מקומיות רבות, העיריה מפעילה, כחלק ממדיניותה, מוסדות חינוך ציבוריים מגיל 3, אף-על-פי שאין עליה חובה חוקית לעשות כן. מכאן, שעלות הקמתם של גני-ילדים לגילאי 3-4 מוטלת כולה על הרשות המקומית. על-פי נתוני העיריה, יש צורך בהקמת כ-60 גני-ילדים בשנים הקרובות, ועלות הקמתו של כל גן היא כ-900,000 ש"ח. היא מוסיפה כי אי-יכולתה של העירייה להקצות מבנים לכיתות גן מקשה גם על הקמתם של גנים פרטיים, שכן לעתים קרובות הקמתם של גנים אלו באזורי מגורים, כנהוג בשכונות רבות, אינה עולה בקנה אחד עם תקני בטיחות להפעלת גני-ילדים, וכמו כן היא משפיעה לרעה על איכות החיים בשכונה, בשל היווצרות עומסי תנועה, מחסור במקומות חנייה, ועוד.¹³

יש פער ניכר גם בין צורכי הרשויות המקומיות בבניית כיתות לימוד מגיל גן-חובה ומעלה ובין התקציב שמשרד החינוך מעביר למטרה זו. לדברי מר גנאדי קמנצקי ממשרד החינוך, בשנת 2010 איתר משרד החינוך צורך בכ-4,000 כיתות, אולם תקציב משרד החינוך לבניית כיתות, על-פי תוכנית החומש לשנים 2008-2011, מאפשר בנייתן של כ-1,600 כיתות בשנה. על-פי ההערכות, עלות הקמתה של כיתה היא 640,000 ש"ח, ומכאן שהפער בין הצורך התקציבי לבין התקציב בפועל בשנת 2010 הוא כ-1.5 מיליארד

¹⁰ תקן 100 להקמת מוסדות ציבור ביישובים קטנים שקצב הבנייה בהם אטי מקצה תקציב לבינוי מוסדות לכל 100 יחידות דיור.

¹¹ גבי עדה אייזנשטיין, מנהלת תחום תשתיות ומוסדות ציבור בעיריית נתניה, שיחת טלפון, 13 באוקטובר 2010; מר משה ספקטור, יועץ ראש העיר פתח-תקווה לנושאי רווחה, שיחת טלפון, 14 באוקטובר 2010; מר אבי וורצמן, סגן ראש העיר באר-שבע הממונה על תחום הרווחה, שיחת טלפון, 12 באוקטובר 2010.

¹² מר גנאדי קמנצקי, מנהל אגף א' מיפוי ותכנון במשרד החינוך, שיחת טלפון, 13 באוקטובר 2010.

¹³ גבי עדה אייזנשטיין, מנהלת תחום תשתיות ומוסדות ציבור בעיריית נתניה, שיחת טלפון, 13 באוקטובר 2010.



שקלים.¹⁴ לדברי נציגת עיריית נתניה, התקציבים שמקצה משרד החינוך לבניית כיתות לימוד אינם מספיקים, ו"על כל כיתה שמתוקצבת על-ידי משרד החינוך נאלצת העירייה להוסיף כ-40% מהסכום".¹⁵

3.3. משרד הרווחה והשירותים החברתיים

לדברי נציגי העיריות שאתם שוחחנו, לא ניתן כיום כל סיוע לרשויות המקומיות בהקמת מבנים המשמשים לשירותי רווחה בכלל ולשירותי רווחה לילדים ונוער בפרט (כגון מועדוניות ומסגרות לילדים ונוער במצבי מצוקה). לדברי מר אבי וורצמן, סגן ראש עיריית באר-שבע, "משרד הרווחה מממן 75% מהפעלתם של מוסדות הרווחה ברשויות המקומיות בשיטת המאצינג, אולם אינו מסייע במימון הקמתם הפיזית".¹⁶

על-פי מר חנן פריצקי, מנהל אגף תקצוב וכלכלה במשרד הרווחה: "המשרד ככלל לא מסייע בבנייה של מסגרות רווחה ברשויות המקומיות. המשרד סייע בבנייה של מחלקות לשירותים חברתיים (הסכום השנתי הכולל היה עד היום כ-500,000 ש"ח, בשנה הבאה תהיה תוספת משמעותית לכך והתקציב ב-2012 יגיע ל-12 מיליון ש"ח). החרג היחיד היה הפעלתה של תוכנית החומש לטיפול ביישובים דרוזיים וצ'רקסיים, ושם השתתף משרד הרווחה גם בבנייה של מסגרות ברשויות המקומיות".¹⁷

3.4. מקורות מימון חלופיים לבניית מבני ציבור ברשויות המקומיות

המחסור בתקציבים להקמת מוסדות ציבור לפני כינון תקן ברודט ב-1995, ההפחתה בתקציבי תקן ברודט מ-2003 ואילך וביטולו בשנת 2008, חייבו את הרשויות המקומיות למצוא מקורות מימון חלופיים להקמת מוסדות ציבור בשכונות החדשות.

לדוגמה, ב-19 בדצמבר 1994 קיבלה מועצת עיריית חולון שני חוקי עזר לעיר: היטל מבני ציבור, תשנ"ה–1994, והיטל גנים ציבוריים, תשנ"ה–1994, שלפיהם ניתנה לראש-העיר סמכות להגדיר אזורים שונים בעיר כאזורי פיתוח. בניית יחידות דיור באזורים אלו תחייב את בעלי הזכויות במקרקעין לשלם לקופת העירייה היטלים שמטרתם מימון ההקמה של מבני ציבור וגנים ציבוריים. שר הפנים אישר את חוק העזר בדבר מבני ציבור אולם צמצם את תחולתו לשטחים הכלולים בתוכניות בינוי לשתי שכונות חדשות.

בעקבות עתירה של אחת החברות הקבלניות כנגד עיריית חולון פסק בג"ץ: "ההיטל פוגע בעקרון השוויון ומביא להפליה אסורה בשני מישורים: ראשית, הוא גורם להפליה בין בעלי הזכויות במקרקעין במתחמים שעליהם הוא חל, הנדרשים לממן בכוחות עצמם את התשתית הציבורית שתשרת אותם, לבין שאר בעלי הזכויות בעיר חולון, ואף ברחבי המדינה כולה, אשר אינם נדרשים לעשות כן. שנית, הוא

¹⁴ מר גנאדי קמנצקי, מנהל אגף א' מיפוי ותכנון במשרד החינוך, שיחת טלפון, 13 באוקטובר 2010

¹⁵ גבי עדה אייזנשטיין, מנהלת תחום תשתיות ומוסדות ציבור בעיריית נתניה, שיחת טלפון, 13 באוקטובר 2010.

¹⁶ מר אבי וורצמן, סגן ראש העיר באר-שבע הממונה על תחום הרווחה, שיחת טלפון, 12 באוקטובר 2010.

¹⁷ מר חנן פריצקי, מנהל אגף תקצוב וכלכלה במשרד הרווחה, מכתב, 13 באוקטובר 2010.



מפלה בין העיר חולון לבין שאר הרשויות המקומיות בארץ, המנועות מלהשיג מימון בדרך זו ונאלצות להסתפק במימון הממשלתי ובתקציבן שלהן... אכן, ייתכנו בהחלט מקרים שבהם דרכי המימון שעל-פי המדיניות הממשלתית הכללית אינן נותנות פתרון הולם למצוקתה של רשות מקומית זו ואחרת. אלא שחריגה מן המדיניות הכללית חייבת אף היא להיעשות על בסיס שוויוני ועל סמך אמות מידה ענייניות. **על הגורמים המוסמכים מוטלת אפוא החובה לקבוע מתי ובאילו תנאים ניתן לאפשר לרשויות המקומיות לסטות מן המדיניות הכללית ולאמץ לעצמן פתרונות מימון אחרים, ומהם פתרונות המימון האלטרנטיביים הראויים לעניין זה. אמות-מידה כאלה לא נקבעו. מסקנתי היא אפוא כי חוק-העזר פוגע בעקרון השוויון ועל כן הוא אינו כדין**" (ההדגשה אינה במקור).¹⁸

בהחלטת הממשלה על ביטול תקן ברודט בשנת 2008 הוטל על שר הפנים לפרסם נוהל לחוק עזר המאפשר לרשויות שאינן בפריפריה לגבות היטל מוסדות ציבור, אשר יושת על הקבלנים ולא יעלה על 4,000 ש"ח לכל יחידת דיור. היטל זה צפוי לשמש מקור מימון לרשויות המקומיות להקמת מבני ציבור אשר יחליף, באופן חלקי, את המימון הממשלתי שהוקפא עם ביטול תקן ברודט. יש לציין כי הוראה זו היא ניגודה המוחלט של מדיניות קודמת של הממשלה, אשר באה לידי ביטוי בדוח ברודט, שנקבע בו: "הסדרת הקמת מוסדות ציבור נועדה למנוע את העמסת מימון בניית מוסדות הציבור על מחירי הקרקע כחלק ממרכיבי הפיתוח, וזאת בשל ההשפעה על מחירי הדירות, הפגיעה בכדאיות הבנייה על קרקע פרטית והאפליה שהדבר יוצר בין רשויות מקומיות באזורים בביקוש גבוה לאזורים בביקוש נמוך יותר... לפיכך מוצע לקבוע כללים ומפתחות למימון הקמת מוסדות ציבור, **במקביל לקביעה חד-משמעית בעניין מניעת העמסת עלות המוסדות בדרכים עקיפות**" (ההדגשה אינה במקור).¹⁹

נוהל ההיטל נמצא בהכנה על-ידי נציגי משרדי הפנים, הבינוי והשיכון, האוצר והמשפטים, אולם עד היום לא אושר על-ידי שר הפנים. **מכאן שמאז ביטול תקן ברודט באוגוסט 2008 בוטלה רוב התמיכה הממשלתית בבניית מוסדות ציבור ביישובים שאינם בפריפריה, ומנגד לא ניתנה לרשויות המקומיות חלופה חוקית למימון בנייתם של מוסדות ציבור על-ידי גביית היטל מבעלי הקרקע.** לדברי גב' איריס דוד ממשרד השיכון, "ביטול התקן ב-2008, ויתרה מכך – קיצוץ התקציבים מאז 2003, מבלי לתת מענה חלופי לרשויות המקומיות, יצרו פער בין בניית יחידות דיור חדשות לבין בניית מוסדות ציבור, ואותו יהיה קשה מאד לסגור".²⁰

יש לציין כי רשויות מקומיות רבות ממנות הקמתם של מוסדות ציבור מכספי היטל ההשבחה, אולם אלו נגבים רק בעת מימוש, כלומר בשעת מכירת הנכס או בסיום בנייתו. לפיכך, נוצר פער ניכר בין זמן אכלוס יחידות הדיור החדשות ובין מועד הקמתם של מוסדות ציבור חיוניים.²¹

לדברי גב' איריס דוד ממשרד השיכון, על-פי התכנון, את היטל מוסדות הציבור החדש המתואר לעיל אפשר יהיה לגבות כבר בעת פיתוח הקרקע הראשוני, וכך לצמצם את הזמן שחולף מעת סיום הבנייה והאכלוס של יחידות הדיור ועד הקמתם של מוסדות הציבור בשכונה.²²

18 בג"ץ 6249/96 התאחדות הקבלנים והבונים בישראל נ' מר מרדכי ששון, ראש עיריית חולון, פ"ד נב(2), 42, 45-46 (1998)
19 משרד הבינוי והשיכון, אגף פרוגרמות, תקן מוסדות ציבור – נוהלים ועדכונים, בעקבות החלטת ממשלה 817 מיום 15 בספטמבר 2003, 16 במאי 2004.

20 גב' איריס דוד, מנהלת תחום מוסדות ציבור ודת במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 13 באוקטובר 2010.

21 גב' עדה אייזנשטיין, מנהלת תחום תשתיות ומוסדות ציבור בעיריית נתניה, שיחת טלפון, 13 באוקטובר 2010.



4. סיכום

- ב-19 ביוני 1994 החליטה הממשלה על הקמת "ועדת מנכ"לים בעניין הקמת מוסדות ציבור עבור בנייה חדשה" בראשותו של הממונה על התקציבים באוצר דוד ברודט (ועדת ברודט). הוועדה דנה בהסדרת הקמתם ובתקצובם של מוסדות ציבור ומתקני ציבור באזורים שבהם יש בנייה חדשה ברשויות המקומיות. הוועדה הגישה את המלצותיה בדצמבר 1994 וקבעה כי הקמתם של מוסדות הציבור ההכרחיים בשכונות חדשות תהיה במימון מלא או חלקי של המדינה.
- האחריות להקמתם של מוסדות ציבור באזורים שבהם בנייה חדשה מוטלת על כמה משרדי ממשלה. משרד הבינוי והשיכון אחראי למימון הקמתם של מתני"סים, ספריות, מגרשי ספורט, מוסדות פנאי ובתי-כנסת; משרד החינוך ממנה על הקמת מוסדות חינוך מגיל גן-חובה ועד תיכון; משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מסייע במימון מעונות יום; משרד הבריאות – בהקמת תחנות לבריאות המשפחה; משרד הדתות – בהקמת מוסדות דת, כולל מקוואות ובתי-כנסת.
- בינואר 2001 אימצה הממשלה את תדריך התכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור. התדריך משמש בשלבי התכנון הפיזי, בעיקר ברמת התוכניות המקומיות והמפורטות, וקובע מכסות להקצאת קרקע ושטחי בנייה למתקנים ולמוסדות ציבוריים. התדריך נותן כיום מענה תכנוני על הצורך לבנות מוסדות ציבור בשכונות חדשות על-ידי הקצאת קרקעות ייעודיות להקמתם, ומכאן שיש להניח כי חלק מהמחסור בבנייני ציבור נובע מקשיים ביישום התוכניות ובתקצוב הקמת המוסדות.
- עד שנת 2003 תקצב משרד הבינוי והשיכון את הקמת מוסדות הציבור על-על פי תקן ברודט, כלומר, **לא היתה למשרד מגבלה תקציבית שבגינה נדחה פרויקט כלשהו שהרשות היתה מוכנה לבצעו**. החלטת ממשלה 817 מיום 15 בספטמבר 2003 ביטלה את ההגמשות שנקבעו בתקן, וכמו כן קוצץ תקציבו. עקב הקיצוצים בתקציב התקן וביטול ההגמשות בשנת 2003 לא הנפיק משרד הבינוי והשיכון הודעות לזכאויות חדשות ליישובים, והרשויות המקומיות נתבקשו להימנע מפרסום מכרזים חדשים להקמת מוסדות ציבור גם בגין הזכאויות שלא מומשו עד אותה עת.
- באוגוסט 2008 אומצה החלטת הממשלה 3975, אשר ביטלה את התקן וקבעה כי משרד הבינוי והשיכון ימשיך לתקצב את הקמתם של מוסדות ציבור ביישובי הפריפריה בלבד. על-פי נתוני משרד השיכון, בשנת 2009 ההפרש בין צורכי הרשויות המקומיות למבני ציבור (אשר חושב על-פי תקן ברודט טרם ביטולו) לבין תקציב משרד השיכון שהוקצה לכך הוא כ-418.3 מיליון ש"ח.
- על-פי נתוני משרד החינוך, בשנת 2010 יש צורך בבנייתן של כ-4,000 כיתות, אולם תקציב משרד החינוך לבניית כיתות על-פי תוכנית החומש לשנים 2008–2011 מאפשר בנייתן של כ-1,600

²² גב' איריס דוד, מנהלת תחום מוסדות ציבור ודת במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 5 באוקטובר 2010.



כיתות בשנה (על-פי תחשיב עלות של כ-640,000 שקלים לכיתה). מכאן שהפער בין הצורך התקציבי ובין התקציב בפועל בשנת 2010 הוא כ-1.5 מיליארד ש"ח.

- מאז ביטול תקן ברודט משרד החינוך אינו מממן הקמתן של כיתות גן לילדים מתחת לגיל גן-חובה, מלבד ביישובים שחל עליהם צו שר – המרחיב את גיל חינוך חובה ומחילו על גילאי 3–4. נציגי רשויות מקומיות הגדירו את המחסור במימון מבנים לגנים לילדים מתחת לגיל גן-חובה כבעיה החמורה ביותר בתחום מבני הציבור.
- משרד הרווחה מסייע במימון הפעלתם של מוסדות רווחה ברשויות המקומיות, אך ככלל אינו מקצה תקציבים להקמתם הפיזית.
- בהחלטת הממשלה בשנת 2008 הוטל על שר הפנים לפרסם נוהל לחוק עזר המאפשר לרשויות לגבות היטל מוסדות ציבור, אשר יושת על הקבלנים, שסכומו לא יעלה על 4,000 ש"ח לכל יחידת דיור. היטל זה צפוי להיות מקור מימון לרשויות המקומיות להקמת מבני ציבור אשר יחליף, באופן חלקי, את המימון הממשלתי שהוקפא עם ביטול תקן ברודט. נוהל ההיטל נמצא בתהליך הכנה, אולם עד היום לא אושר על-ידי שר הפנים. **מכאן שמאז ביטול תקן ברודט באוגוסט 2008, בוטלה רוב התמיכה הממשלתית בבניית מוסדות ציבור ביישובים שאינם בפריפריה, ומנגד לא ניתנה לרשויות המקומיות חלופה חוקית למימון בניית מוסדות הציבור על-ידי גביית היטל מבעלי הקרקע.**
- ביטול התקן ב-2008 – ויתרה מזאת, קיצוץ התקציבים מאז 2003 בלי שניתן פתרון אחר לרשויות המקומיות – משמעו פער זמנים ניכר בין תקופת אכלוס יחידות הדיור החדשות ובין הקמת מוסדות הציבור החיוניים. על-פי דוח ברודט, "התכנון וההקמה של המוסדות יתבצעו במקביל להתקדמות התכנון והבנייה של האתר ובנייני המגורים שבו, כאשר לגבי מוסדות הכרחיים ביותר מומלץ כי המימון יינתן בשלבים מוקדמים יותר, להבטחת גמר בניית המוסדות במקביל לגמר בניית יחידות הדיור". לפיכך, יש לבחון אמצעים ליצירת שלבים בהליך הבינוי, כך שהמשך הקמתן של יחידות דיור נוספות יהיה תלוי בבניית מבני ציבור חיוניים בשכונה.

