

רוג'ר ל. קמפ פיתוח כלכלי: הגדלת הכנסות ללא העלאת מיסים

מחזורים בשלטון

לחברות ממשלתיות, כמו למקבילותיהן המסחריות, מחזורי חיים שונים. השלבים: אותם עוברת חברה במהלך חייה נחלקים, בדרך כלל, לארבעה סוגים: צמיחה, יציבות, צמצום, והתחדשות. על מנת לסלול את הדרך ולהנחות כיאות חברה בשלבים קשים אלה דרושות אסטרטגיות פוליטיות וניהוליות שונות. עגינה של האסטרטגיה הוא בהגדרת מטרות ופיתוח יעדים מכניות לשם התווית הכיוון והצמצוח העתידיים של החברה.

את ההסטוריה של השלטון המקומי באמריקה ניתן לחלק לאותם שלבים. מחזורי חיים אלה, ההטוריאציות הכלכליות והביצועיות שלהם, השפיעו על השלטון המקומי כפי שהשפיעו על חברות במגזר הפרטי. במאה הנוכחית נרשמו שלבים אלה כארבע תקופות נפרדות. בשלב הצמיחה של השלטון המקומי הורחבו, בדרך כלל, השרותים, והתווספו תכניות חדשות בתשובה לדרישות התושבים. בשלב היציבות, נשארה רמת השרותים קבועה למדי, ובקשות מועטות הגיעו מצד האזרחים למתן שרותים נוספים. בוצעו בהם תיקונים מועריים, אולם ההכנסות המוגבלות רסנו את הגידול הכולל של השלטונות.

בשלב הצמצום נאלצו הפקידים הממשלתיים להתמודד עם שאלות כגון אילו שרותים לקצץ, אילו להשאיר, והיכן להרחיב שרותים נחוצים על חשבון תכניות חיוניות פחות. שינויים אלה נגרמו על ידי צווים להגבלת המיסוי וההוצאות, הפחתה במסים ממקורות מימון קיימים, ופילוסופיה פוליטית של שמרנות תקציבית. על רקע זה מתחולל ברשויות המקומיות ברחבי אמריקה שלב חדש של חידוש עצמי או שיקום. אסטרטגיה חדשה זו מבוססת על ההנחה של הגדלת ההכנסות ללא העלאת מיסים, ומסתמכת על הפילוסופיה של מתן תמריצי פיתוח כלכלי למגזר הפרטי.

פקידים ממשלתיים בשלטון המקומי ברחבי ארה"ב ממקדים כעת את תשומת לבם ומאמציהם באסטרטגיות ותמריצים שמטרתם עידוד הפיתוח הכלכלי. באמצעותו השכילו הרשויות המקומיות לפתח משאבים כספיים חדשים על ידי הגדלת ההכנסות

(סוף מהעמוד הקודם)

שעשה יוסף המשביר, אך אין זה יעיל מבחינה כלכלית, לכן צריכים לדאוג ל- רורבות של קרקע. במשפט אחד: הלילה: לנו להסתגר בשיגרה.

לבנינים למגורים ואת החקלאות הדחקה
ההרה.
זאת ועוד: זאָרץ צריכה בטחון ליצור
מזון. אפשר לאחסן מזון במחסנים כמו

יממקורות קיימים, כגון מס מכירות, מס רכוש, רשיונות עסקים, אגרות שרותים והכנסות נלוות, מבלי ליצור מסים חדשים או להעלות את הקיימים. על מנת להשיג יציבות כלכלית ללא העלאות מסים מציעים עתה פקידי הממשלה עשרות תמריצים — מהם חדשים וחדשניים. כולם נוצרו ונתמכו על ידי פילוסופיה פוליטית ששמה את הדגש על עצמאות תקציבית — פילוסופיה אשר בבסיסה האמונה, כי על פקידי הציבור מוטלת האחריות לגורלה הכלכלי של הרשות השלטונית. שימת הדגש על הפיתוח הכלכלי אף מפחיתה את התלות בסיוע של הדרגים הממשלתיים הגבוהים יותר. כמה מן התמריצים הכלכליים מבוארים להלן:

יתמריצים לפיתוח כלכלי

פילוסופיה פוליטית — המחשבה הפוליטית המנחה את נבחרי הציבור מכירה לעתים קרובות בצורך לעודד פיתוח כלכלי. פילוסופיה פוליטית של עצמאות כלכלית, מתוך הכרה בצורך להרחיב את בסיס המס העירוני ולספק מקומות תעסוקה, מתווה את הרקע הפוליטי שלאורו מתרחשות כל הפעילויות הכלכליות.

אקלים פוליטי — האקלים הנוצר על ידי הפילוסופיה הפוליטית של שלטון מקומי כלשהו עשוי לעודד פיתוח. נבחרי ציבור התומכים ככלל בפיתוח כלכלי, או בסוגי פרויקטים ספציפיים, יכולים לפרסם את כוונותיהם בדרכים שונות. הידיעה בדבר קיומם של תמריצים כלכליים למגזר הפרטי עושה לה כנפיים.

יחסי עבודה חיוביים — יכולתו של צוות העובדים ברשות המקומית לעבוד עם המגזר היתום והמפתח עשויה לתרום ליצירת אווירה בריאה לעסקים. השקעת זמן מצד העובדים בהסברת החוקים, בנסיון לעבוד עם בעלי הנכסים, ובניהול משא ומתן במסגרת הנחיות קבועות מראש, תורמת ליצירת יחסים חיוביים עם המגזר הפרטי.

תהליך רישוי חד תחנתי — רשויות מקומיות רבות החלו להפעיל תהליך רישוי חד תחנתי על מנת לקצר את משך האישור של בקשות להיתרי בניה. במקום לחייב את הפונים לגשת למספר מקומות על מנת להשיג רשיונות, ניתנים הללו בנקודה מרכזית אחת. הדבר חוסך מן המגזר הפרטי, המבקש היתרים לתכנון בניה ופיתוח, יכסף וזמן כאחד.

תכניות סיוע לעסקים — עקב מספרם הגדל והולך של תמריצים כלכליים המוצעים על ידי הרשויות המקומיות, מאפשרת תכנית מסוג זה לרכז את המידע אודותיהם בנקודה אחת. העובדים הקבועים מקבלים הדרכה לגבי ההיצע הקיים של תכניות משאבים. מידע זה עומד לרשותם של בעלי העסקים הוותיקים והחדשים גם יחד.

אזורי יזמה פרטית — מינוח חדש, המתייחס לאזורים שיועדו על ידי פקידי השלטון המקומי לפיתוח. בדרך כלל אלו אזורים ירודים, בהם יש מחסור במקומות עבודה, וצורך בגידול בהכנסות על מנת לממן שרותים ציבוריים. תמריצים כלכליים ניתנים באזורים ספציפיים, כפוף לאישורם של נבחרי הציבור.

תקנים לפיתוח — לפקידי הרשות המקומית הסמכות לשנות רבים מן התקנים לפיתוח והתוראות התכנוניות, כגון תקני חניה, אחוזי בניה, קוי בנין, פיתוח גנני, ועוד.

ניתן לוותר על דרישות, או להנמיך את הסטנדרטים בהתאם לסוג הפרויקט ולהסכם שהושג. שינויים אלה דורשים בדרך כלל את אישורם של נבחרי הציבור.

תכניות לשמירה על עסקים – תכניות אלו נועדו לפקח על האקלים הכלכלי של התעשיות והעסקים החשובים בסביבה. אנשי הצוות באים במגע עם עסקים כושלים ומציעים עזרה כלכלית וטכנית בהתאם לדרוש. הדבר מסייע לשמירה על אקלים עסקי בריא במקום בו יש חשיבות ליצירת מקומות תעסוקה ומקורות הכנסה. פיתוח עסקים זעירים – הן המגזר הציבורי והן המגזר הפרטי עוסקים בפיתוח תכניות – המכוונות לעתים תכניות „אינקובטור” – המציעות שרותים שמטרתם למשוך ולעודד את צמיחתם של עסקים זעירים. שרותים אלו כוללים דמי שכירות נמוכים, חללים משרדיים קטנים ושרותי מזכירות משותפים.

מימון זול – בפני המגזר הפרטי עומדות מספר אפשרויות מימון הגובות ריבית נמוכה. ככלל, חוסכות תכניות אלו ליזם מספר אחוזים מתחת לשערי הריבית של השוק. בדרך-כלל משמש הפרויקט כערבות להלוואה, והתשלומים מחוזרים על-ידי בעל הנכס.

שינויים ביעודי הקרקע – נבחרי ציבור מקומיים רשאים לאשר שינוי ביעוד הקרקע, ובכך לאפשר את השבתה. לעתים קרובות ניתן לשנות את היעוד מבניה נמוכה לבניה רוויה, לתעשייה או למסחר, בהתאם למיקום האתר ולסוג הפיתוח הרצוי לקהילה.

שימושי קרקע מעורבים – בדרך כלל נקבע לכל איזור ואיזור יעוד קרקע אחיד על מנת להגן על ערך הנכסים ולהפריד בין שימושי הקרקע השונים. לאחרונה מתפתחת מגמה לאפשר שימושים מסחריים בשכונות מגורים, ולהיפך, על מנת לחולל תוספת הכנסות ומקומות תעסוקה. שימושי קרקע מעורבים נפוצים יותר במרכזי הערים הגדולות.

הקלות בצפיפות – רשויות מקומיות רבות מציעות הגדלה של צפיפות יחידות הדיור באזורים נבחרים. ניתן להגדיל את מספר יחידות הדיור המותרות ובכך להעלות את ערך הפרויקט. צפיפויות בניה גבוהות יותר במקום מסוים עשויות להפוך אותו למושך יותר בעבור יזמים.

תיקונים באגרות – רשויות מקומיות גובות מן המשתמשים מספר תשלומים ואגרות פיתוח, שאת כולם אפשר לקצץ או לבטל על פי החלטת נבחרי הציבור. ניתן לשנות את התשלומים והאגרות בעבור בקשות להיתר, בדיקת תכניות, פיקוח על הבניה, בדיקות הנדסיות, ושאר ההוצאות הכרוכות בתהליך האיזור.

הקלות במס – רשויות מקומיות יכולות לתת הקלות במס כתמריץ לפיתוח. הכוונה בדרך כלל להקלות במס רכוש, מס מכירה, מס עסקים, מס שרותים, וכן הלאה. גובה ההקלה וכן משך התקופה שבה היא בתוקף הם ענין למשא ומתן, והדבר תלוי, בדרך כלל, ביתרונות הכלכליים המופקים מן הפרויקט.

אזורים לפיתוח מחדש – פרויקטים לפיתוח מחדש נוצרים באזורים ירודים המיועדים לשיקום כלכלי. עם תחילת הפרויקט מוקפא בסיס מס הרכוש. במהלך הפיתוח מושקעים הכספים הנגבים מהעלאת מיסי הרכוש – המכונים תוספות מס – באיזור הפרויקט, כדי למשוך עסקים נוספים.

מימון על ידי תוספות מס – באזורי פיתוח מחדש ניתן להשקיע את מיסי הרכוש הנוספים לאחר שנת הבסיס (דהיינו תוספות המס) במספר דרכים. אפשר להשתמש בהם – לאחר האישורים המתאימים – למימון שיפורים באתר עצמו ומחוצה לו, למימון סובסידיות בעבור הקרקע, ולרכישת נכסים לפיתוח על ידי המגזר הפרטי.

שיפורים מחוץ לתחום האתר – השימוש הנפוץ ביותר בהכנסות מקומיות, כולל כספי תוספות המס, הוא למימון שירותים מחוץ לאתר, כגון אבני שפה, מדרכות, ניקוז, ביוב, כבישים, תאורת רחוב, וכד'. ההשתתפות הכספית של הרשות, שהיא ענין למשא ומתן, גדלה בהתאם למידת התועלת שבפרויקט.

שיפורים בתוך תחום האתר – לעתים – אם כי לא באותה תדירות – נעשה שימוש בהכנסות מתוספות המס לשם מימון שיפורים בתוך תחומי האתר של פרויקטים באזורי תכנון מחדש. סוגי השיפורים הנפוצים ביותר הם מגרשי חניה עיליים ומבני חניה רב-מפלסים. השתתפותה הכספית של הרשות, זכויות הבעלות וכן אחריות האחזקה הם ענין למשא ומתן.

סובסידיות עבור הקרקע – באזורי פיתוח מחדש ניתן להשתמש בכספי תוספות המס לצורך רכישת קרקעות לפיתוח על ידי המגזר הפרטי. אין הדבר יכול להעשות מחוץ לתחומים שהוגדרו מבחינה חוקית כאזורי פיתוח מחדש. מידת הסובסידיה לחברה, שלעתים מגיעה עד לגובה 100%, הוא עניין להסכם מוקדם. תעשיות מבוקשות, היוצרות הכנסה ומקומות תעסוקה, פוגות לעתים קרובות לקבלת סובסידיות מעין אלה.

חברות לפיתוח כלכלי – רשויות מקומיות, לעתים בשיתוף עם קבוצות עסקים, מקימות ארגונים שלא למטרות רווח, אשר גועדו להציע למגזר הפרטי מימון בריבית נמוכה ועזרה בפיתוח כלכלי. מקובל כי מספר חברות קטנות, בעלות אמצעים זכאדם מיומן מוגבלים, חוברות יחד על מנת להקים ארגונים מסוג זה.

ידיע לגבי משאבים קיימים – חברות ציבוריות ופרטיות אחרות עשויות גם הן להציע תכניות סיוע לפיתוח כלכלי. מידע לגבי משאבים אלה, שניתן להשיג בדרגי ממשל גבוהים יותר, מלשכות מסחר, מכללות ואוניברסיטאות, וכן מחברות לפיתוח כלכלי, יכול לסייע להרחבת מפעלים קיימים ולמשיכת יוזמות חדשות.

ה ע ת י ד

ישנן רשויות מקומיות המצויות בשלב הצמיחה של מחזור חייהן – בעיקר באזורי הפרברים, שם מאפשר בסיס המס המתרחב תמיכה בשרותים חדשים. רשויות אחרות הגיעו למצב של יציבות, שבו יש מתאם בין המשאבים הכספיים הקיימים לבין ציפיות האזרחים לגבי רמת השרותים. ואולם רשויות רבות מתמודדות עם הכנסות מצטטקות ודרישות גדלות לשרותים. עבור אלה, אסטרטגיה של התחדשות ושיקום עצמיים היא היוגנית להשרדותן הכלכלית מכיוון שקשה – אולי אף בלתי אפשרי – להעלות את המסים, משמש הפיתוח הכלכלי כמכשיר הפוליטי המקובל ביותר לשיפור מצבה הכלכלי של הרשות המקומית.

טכניקות חדשות וחדשניות רבות צצות כיום על מנת לעודד פיתוח כלכלי.

כולן מצריכות שיתוף פעולה כלשהו מצד המגזר הפרטי. סוגי התמריצים ומספרם עדיין נמצאים בשלבי התפתחות, ורק מידת הדמיון והיצירה של פקידי הציבור מגבילה אותם. האילוצים היחידים שקיימים הם הפרמטרים הקבועים על ידי תקנות הרשויות וחוקי המדינה. מכיוון שלרשויות המקומיות תרבות פוליטית ייחודית להן, והחלטות פקידי הציבור נתונות לפיקוח הבוחר, בחירת האסטרטגיה והתמריצים לפיתוח כלכלי צריכים להיות מותאמים לצרכי הקהילה. באזורים בהם ישנה דרישה מוגברת למקורות תעסוקה ולהכנסות, חייבים פקידי הציבור לשקול יישום אסטרטגיות אגרסיביות לפיקוח כלכלי.

השורה התחתונה היא כי על פקידי ונבחרי הציבור לשאת באחריות למצבה הכלכלי ארוך הטווח של הרשות השלטונית. הפילוסופיה הפוליטית אותה יאמצו תשמש כרקע לכל הפעילויות הקשורות בפיתוח הכלכלי. האקלים הפוליטי שיווצר עקב כך יקבע את הסוג וכמות התמריצים שינתנו למגזר הפרטי. תמריצים לפיתוח כלכלי ששימו את הדגש על יצירתיות וחדשנות, דוגמת אלה שתוארו לעיל, ימשיכו להתפתח בעתיד. רק בדרכים כגון אלה ניתן יהיה לשמור על רמת השרותים, ולהחזיר לציבור את אמונו ברשויות השלטון. פקידי ציבור ברשויות מקומיות ברחבי ארה"ב ימשיכו, כבעבר, להתמודד עם אתגר זה.

תורגם על-ידי ליטל ריון