

ערים "עשירות" Vs. "ערים עניות"

יולי 2023

© כל הזכויות שמורות לחברת צ'מנסקי בן שחר ושות' בע"מ.
כל שימוש ו/או התבססות על המידע הכלול בדו"ח זה ללא קבלת רשות
מראש ובכתב מחברת צ'מנסקי בן שחר ושות' בע"מ, אסור בהחלט.

פתיח

גם בשנה שעברה שאלנו - מהי עיר "עשירה" ומהי עיר ענייה? ההגדרה ביחס לעיר נגזרת מהיקף ההשקעה אותה היא מעניקה לתושביה. וקבענו כי "שרי הממשלה מחויבים להיות אמיצים במנהיגותם ולשנות את השיטה הנוכחית של תשלומי הארנונה, ובכך לאפשר לערים לקבוע את תעריפי הארנונה ולייצר תכניות מתממשות שאינן תיאורטיות".

בשנה שחלפה הפער גדל ה"עשירים" שנעשו עשירים יותר וה"עניים" שנעשו עניים יותר - עשרת הערים המובילות (ה"עשירות") השקיעו בתושב כ-7.5 אלפי ₪ (נטו) בשנת 2021 לעומת 7.2 אלפי ₪ בשנת 2020 (במונחים נומינליים). עשרת הערים ה"עניות" ביותר הוציאו על תושב רק כ-1.6 אלפי ₪ (נטו וכ-1/5 מהערים ה"עשירות") בשנת 2021 לעומת 1.5 אלפי ₪ בשנת 2020.

טור זה ידון בסוגיות האם ישנה והאם תתכן תחרות כלכלית בין הערים בישראל? האם בכוחו של הפתרון אותו מציעה המדינה לצמצם את הפער בין התמורות שמקבל תושב של עיר "עשירה" לעומת זה של עיר "ענייה"? ואיזו מדיניות נדרשת לביצוע כבר היום?

רקע

בשנים האחרונות חלק משמעותי ממדיניות הממשלות השונות (ללא הבדל משמעותי ביניהן) הינו מאבק במשבר הדיור. אין כאן המקום לנתח האם קיים מאבק ומה סיבותיו אך ניתן לקבוע כי פעולות הממשלה לא נשאו פרי משמעותי דיו ביחס ליעדן. פעולות הממשלה בעשור האחרון עוד מימי שר האוצר יאיר לפיד באמצעות מע"מ 0 וחוק הותמ"ל, דרך שר האוצר משה כחלון ומחיר למשתכן הפועלת עד היום בוורסיות שונות (ההבדל בין התוכניות הינו טכני ואינו מהותי - כולן נועדו לסבסד רכישת דירה ל"זוגות צעירים"), ועד ימינו לא השפיעו על הביקוש ו/או על המחיר (השפעתם על ההיצע נתונה במחלוקת והשפעתה על השוק נתונה במחלוקת עזה עוד יותר). הגורם המרכזי שהוביל לסטגנציה הנוכחית בשוק הדיור הינו עליית עלות המימון שאינה נתונה בידי הממשלה ומושפעת מגורמי מאקרו כלכלה עולמיים.

כחלק ממאמצי הממשלה להגדלת ההיצע הוצגה התנגדות ראשי הערים והמועצות לשיווק בתחומן כחסם משמעותי. ראשי הרשויות טענו, ובצדק, כי קליטת תושבים נוספים תוביל בהכרח לפגיעה במאזן הפיסקאלי ובשכך לירידה בהיקף ההשקעה בתושבים. מבנה הארנונה למגורים בישראל הינו גרעוני באופן מובנה ומסתמך על סבסוד של הארנונה לנדל"ן מניב. תעריף הארנונה הממוצעת למ"ר המשמש למגורים הינו 42 ₪ בעוד התעריף הממוצע לנדל"ן מניב עומד על 92 ₪ למ"ר (מתוכם שימושי המסחר והמשרדים משלמים כ-300 ₪ למ"ר). לעומת זאת ההוצאה על שירותים לתושבים הינה ההוצאה העיקרית של הרשויות לעומת ההוצאה על שירותים לשימושי הנדל"ן המניב שהינה שולית באופן יחסי.

צ'מנסקי בן שחר

הפתרון אותו יזמה הממשלה ואושר במסגרת חוק ההסדרים האחרון הינה "קרן הארנונה". ההנחה כאמור הינה כי מבנה הארנונה מהווה תמריץ שלילי לבניית יחידות דיור ותוספת תושבים. ההשקעה הממוצעת לתושב בישראל עומדת על סך של כ-4.5 אלפי ₪ לעומת הכנסה ממוצעת של 1.6 אלפי ₪ בלבד. כלומר על כל תושב חדש נדרשת הרשות לייצר כ-3 אלפי ₪ נוספים ממקורות אחרים בעיקר נדל"ן מניב נוסף או לחלופין להוריד את רמת השירותים שהיא מספקת לתושביה.

מהי עיר עשירה ומה מאפייניה?

עיר אשר משקיעה בתושביה את הסכומים הגבוהים ביותר. נמדדת על ידי רמת ההשקעה העצמית שלה בתושב (או "ההשקעה בתושב נטו"). השקעה בתושב נטו מחושבת על ידי סך התשלומים בתקציב השוטף של העיר מינוס התשלומים והתקבולים הבלתי רגילים (בתקציב השוטף) פחות השתתפות המדינה (כלומר מההכנסות העצמיות שהעיר מחוללת בלבד);

שורה תחתונה - תושב עולה לעיר, בממוצע כ-4.5 אלפי ₪ נטו בשנה. הערים ה"עשירות" משקיעות בתושב כ-6-11 אלפי ₪ נטו

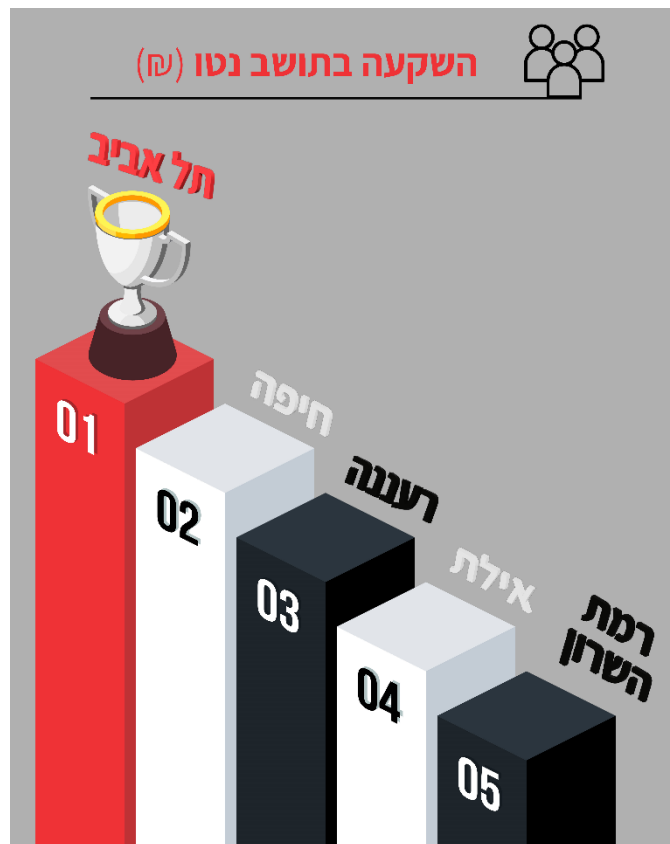
וה"עניות" עד אלפיים ₪ בלבד. הפערים בהיקף של מאות אחוזים, עד פי 10!

5 הערים ה"עשירות" בישראל - תל אביב-יפו, חיפה, רעננה, אילת ורמת השרון. נדרש לבחון את מאפייניהן של הערים אשר הובילו אותן לרמת השקעה כה גבוהה בתושביהן. תל אביב מהווה את מרכז העסקים המרכזי של מדינת ישראל המרכז מועסקים מכל המטרופולין אך גם מיתר הארץ. הביקוש לנדל"ן מניב בתל אביב, בעיקר לשטחי משרדים ומסחר המשלמים את התעריף הגבוה ביותר, הינו קשיח ביחס לביקוש ביתר הארץ.

חיפה מהווה את המוקד המטרופוליטני גדול השלישי בישראל לאחר תל אביב וירושלים (המהווה מדינה בפני עצמה בעלת מאפיינים שונים). העיר נהנית משטחי מסחר ותעשייה נרחבים הגם שפעולות שונות של הממשלה פוגעו באופן יחסי בביקוש למשרדים בה. רעננה ורמת השרון הינן ערים המתאפיינות באוכלוסייה ברמת סוציו-אקונומית גבוהה יחסית (ערים הומוגניות באופן יחסי לערי המטרופולין) אשר בתחומן פארקי תעשייה ועסקים חזקים וזאת יחד עם היותן מוקדי מסחר אזוריים.

אילת הינה עיר יוצאת דופן (באופן כללי ביחס ליתר מדינת ישראל ובפרט בתחום הארנונה), מבנה התעסוקה בעיר מחולל הרכב אוכלוסייה שונה. חלק משמעותי מאוכלוסיית העיר הינם עובדים "זמניים" המגיעים לתקופות קצרות (פחות מ-5 שנים) ועל פי רוב אינם מגדלים בה ילדים המהווים הוצאה משמעותי עבור הרשויות. לצד זה מיקומה של העיר מחולל כלכלת מיקום ברורה - בידודה של העיר מונע דליפה של כוח קנייה ממנה מחד אך היותה עיר תיירותית מושך אליה כוח קנייה בהיקפים גדולים. בנוסף, מיקומה נדרש למתקנים ייחודיים המשלמים ארנונה עסקית (הגם שבתעריפים מוזלים לעיתים) דוגמת שדה תעופה, נמל ובסיס צבאי.

תרשים: רמת ההשקעה בתושב נטו 5 הערים המובילות / ה"עשירות" לשנת 2021



5 הערים בתחתית הדירוג - ה"עניות"; רהט, מודיעין עילית, אלעד, ביתר עלית ואום אל פאחם. הגורם הראשוני שעולה בבחינת המאפיינים המגדירים את הערים ה"עניות" הינו ערים בעלות מספר ילדים גדול באופן יחסי. ההוצאה על ילדים (חינוך) הינה ההוצאה המשמעותית ביותר ועל כן מאזן הפיסקאלי הינו במצב בעייתי. אך הסתכלות זאת אינה מציגה את התמונה השלימה, בני ברק, בה מספר הילדים למשפחה הינו דומה משקיעה פי 3-4 בתושב. השקעה זאת התאפשרה לה בעקבות פיתוח שטחי נדל"ן מניב רבים בעיקר במתחם B.B.C. בצפון העיר המהווה מעין "באר הנפט" של העיר. רהט הוקמה בבסיסה כעיר לוויין במטרופולין באר שבע, העיר מתבססת על שירותים, מסחר, מקומות תעסוקה ותעשייה הממוקמים במרביתם בבאר שבע. יתר על כן, אזור התעשייה הגדול והמוצלח הפועל במזרחה (עידן 2000), המיועד להרחבה נוספת נוכח הביקוש הקיים בו, משויך חלקית למועצה האזורית השכנה. מודל זה של חלוקת הכנסות מאזורי תעשייה הסמוכים לערים (בעיקר בפריפריה) אשר הוקמו על קרקעות חקלאיות לשעבר הינו בעייתי. אזורי התעשייה מהווים חלק מהעיר ונסמכים על עובדים מהעיר, זיקתם למועצות האזוריות הינה היסטורית ואף קלושה. בנוסף יש ליתן את הדעת לפער בהיקפי האוכלוסייה המובנים בין העיר ובין המועצה הסמוכה לה המייצרים עדיפות כלכלית ברורה למועצה.

צ'מנסקי בן שחר

בדומה לכך, שלושת הערים החרדיות ה"צעירות" מודיעין עילית, ביתר עילית ואלעד הוקמו כפתרונות מגורים הנסמכים באופן ניכר (אם כי לא בלעדי) על מוקדי תעסוקה ומסחר שכנים ו/או שראשי הערים לא השכילו לפתחם. מצב זה (יחד עם ההוצאה הגבוהה כאמור) אינו מאפשר להם להגיע לאזור פיסקאלי כנדרש לשפר את רמת ההשקעה בתושב. לאחרונה תוכנן באלעד (במסגרת תוכנית ותמ"לית להרחבתה) אזור תעשייה גדול שמטרתו הינה להכניס ארנונה עסקית לעיר. כלומר, השאלה העיקרית שעמדה בפני ועדות התכנון (ובפרט הותמ"ל שאינו מתמחה באזורי תעשייה) הינה כיצד לשפר את מאזנה הפיסקאלי של העיר ולא שאלות תכנוניות "מקצועיות" ביחס למיקומו ואופיו של אזור התעשייה החדש וכיצד לייצר תכנון מיטבי שיאפשר את שיווקו המוצלח, דהיינו, כוחות השוק יממשו את המתכונן.

השקעה בחינוך

ערי השרון המבוססות - רמת השרון, רעננה, הרצליה, תל אביב ואור יהודה שנהנתה מהגירה של אוכלוסייה חזקה בשנים האחרונות לשכונות החדשות בצפון העיר מובילות עם השקעה בחינוך של 1.3-1.5 אלפי ש"ח לתושב (נטו). הערים בתחתית הדירוג - רהט, סחנין, שפרעם, ביתר עילית מע'אר משקיעות פחות מ-250 ש"ח לתושב. יצוין כי חלק ניכר ממערכות החינוך במגזר החרדי הינן פרטיות (לגמרי או באופן חלקי) ועל כן הדירוג אינו מעיד על רמת ההשקעה לה זוכה הילד בפועל. לעומת זאת, ההשקעה הנמוכה בילדי הישובים הערביים בתחתית הרשימה צפויה להגדיל את הפערים הקיים כבר היום. בחינה של רמת ההשקעה לילד (ולא לתושב) מעלה את תל אביב למקום הראשון נוכח שיעור נמוך של ילדים בה לעומת ערי השרון המבוססות. מאידך מוריד את הערים החרדיות לתחתית הרשימה בעקבות שיעור הילדים הגבוה בהם ובשונה מאשר בישובים הערביים בהם רמת הילודה ירדה באופן ניכר בשנים האחרונות. ברם, רהט נותרת במקום האחרון בכל הדירוגים כעדות להיותה העיר ה"עניה" בישראל.

צ'מנסקי בן שחר

תרשים: השקעה נטו בתושב בגין חינוך לשנת 2021 (בגילאי 3-18)



השקעה בתרבות

5 הערים המובילות בהשקעה לתושב בתרבות היו תל אביב, רמת השרון, הרצלייה, רעננה וגבעתיים. גבעתיים הגם שמדורגת במקום ה-19 בהשקעה בתושב מדורגת במקום ה-5 בהשקעה בתרבות כנגזר מסדרי העדיפויות של קברניטיה. 5 הערים בתחתית הדירוג הינן רהט, מודיעין עילית, אלעד, קלנסווה וטירה;

השקעה ברווחה

5 הערים המובילות הינן ערים הממוקמות בפריפריה הגאוגרפית והכלכלית של ישראל - טירת הכרמל, קריית מלאכי, דימונה, שדרות ומגדל העמק. תל אביב במקום ה-9 כעדות לרמת ההטרוגניות הכלכלית-חברתית בה. בתחתית הדירוג - מודיעין, באר יעקב, טייבה, כפר קאסם ומע'אר. מודיעין ובאר יעקב כערים ל"משפחות צעירות" חזקות באופן יחסי אל מול הערים הערביות בהן רמת ההשקעה הנמוכה נגזרת בראש ובראשונה מהחוסר במשאבים.

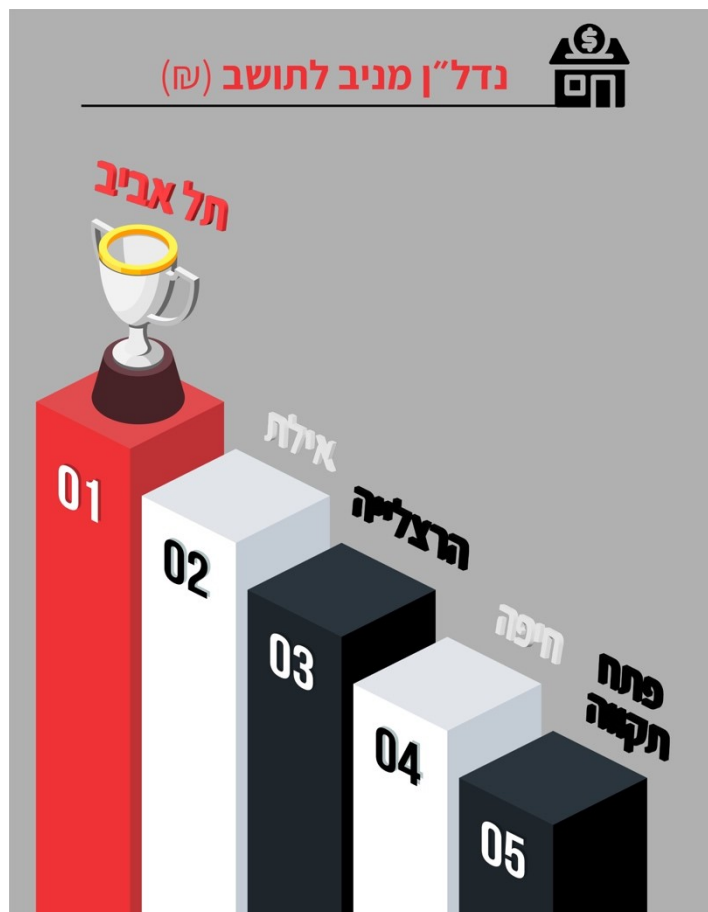
צ'מנסקי בן שחר

מדוע נוצרים הפערים ומה מאפשר לעיר להיות עשירה?

כאמור המשתנה המשמעותי ביותר בשיטת הארנונה המשפיע על האפשרות של היישוב להשקיע בתושב הינו היקף שטחי הנדל"ן המניב בעיר. הערים בהם היקף הנדל"ן המניב הגבוה ביותר לתושב הינן תל אביב, לאחריה אילת עם כמחצית, הרצליה, חיפה ופתח תקווה.

תל אביב ראשונה כנגזר מהיותה בירת התעסוקה הישראלית. אילת אומנם נהנית משטחי נדל"ן מניב בהיקפים גבוהים אך מרביתם שטחי תיירות הדורשים הוצאה גבוהה מהרשות ושטחים נוספים המניבים ארנונה נמוכה באופן יחסי. פתח תקווה בולטת כעיר גדולה אך שאינה עיר מטרופולין אשר הצליחה למשוך לשטחה נדל"ן מניב בהיקף גבוה.

תרשים: רמת ההכנסות מהנדל"ן המניב לתושב בש"ח בערים המובילות בשנת 2021



בתרחיש "הקיים" - מרבית הערים העשירות תמשכנה להיות "עשירות" ומרבית הערים העניות תמשכנה להיות "עניות". קרן הארנונה הינה "פלסטר" אשר ישפיע רק על בנייה חדשה ובשיעורים נמוכים. שורש הבעיה הינה הסבסוד הצולב בין ארנונה למגורים ובין ארנונה לנדל"ן מניב. מתקיימת בישראל כלכלת מיקום ברורה - ישנם מיקומים בהם הביקוש לנדל"ן מניב הינו גבוה כמעט בכל מצב (כלכלי,

צ'מנסקי בן שחר

בטחוני, חברתי ועוד) ואף בתקופות משבר. לעומתם ישנם מיקומים שהביקוש אליהן נמוך ללא כל יכולת של הנהגת אותם ישובים לשנות זאת.

מציאות זו מובילה בראש ובראשונה להעמקת פערים בחברה. ילד ברשות חלשה ו"ענייה" אשר הוריו בחרו להתגורר בה בין היתר בעקבות מחירי הנדל"ן הנמוכים מקבל פחות השקעה בחינוך מאשר ילד ברשות חזקה ו"עשירה" אשר הוריו בחרו להתגורר בה בעקבות רמת החינוך הגבוהה.

בנוסף ברמה התכנונית אין קשר בין כלכלה ואומדני ביקושים ובין התכנון בפועל. חדשות לבקרים מתוכננים אזורי תעשייה, פארקי עסקים, מגרשי משרדים ומסחר מבלי שנעשית כל בחינה של שיקולים כלכליים - תכנוניים במיקומם. ניתוק הסבסוד הצולב בין ארנונה למגורים לארנונה לנדל"ן מניב יקדם את שבירת את "מעגל העוני" ולנתק ובנוסף תשביח את התכנון האזורים והערים בישראל. לשם כך, נדרשת מנהיגות לאומית "אמיצה" ומקצועית לחולל את השינוי.

במקביל נדרש לזקק את התכנון מבחינה כלכלית-תכנונית טהורה ולנתק אותו משיקולי ארנונה. לייצר לערים תוכניות אסטרטגיות כלכלית מתממשות ושאינן תיאורטיות, לתכנן תוכניות בתתי-שווקים ברמה לאומית וברמה התפקודית ולהנחות ול"למד" תדיר את העוסקים בתכנון בישראל את המגמות, הטרנדים והצרכים של השוק החופשי/הגופים המממשים.