

עיר מוצלחת, עירייה נכשלת

על הפערים בין כלכלה מוניציפלית וכלכלה עירונית דרך הסיפור של בת-ים

יוגב שרביט, יועץ כלכלי לרשויות מקומיות ובעל הבלוג המדד המוניציפלי

יוגב שרביט

- בעל הבלוג "המדד המוניציפלי" אשר בוחן היבטים שונים של כלכלה

מוניציפלית, מינהל תקין ושקיפות ברשויות המקומיות.

- שותף מנהל במחלקה הכלכלית בבילד אסטרטגיה אורבנית, יועץ בתחום

כלכלה מוניציפלית, חוסן כלכלי של רשויות מקומיות וכלכלה עירונית

- פועל וחי את התחום המקומי מאז 2013

על מה נדבר

■ מהי עיר מוצלחת? מהי רשות מקומית מוצלחת? האם הם מתקיימות

יחדיו?

■ בת ים – מ-1920 ועד 2020

■ האם היה אפשר להימנע מתהליך האיחוד? האם ביטולו אומר "שהכל

בסדר"?

מהי עיר מוצלחת?

■ היבטים תכנוניים

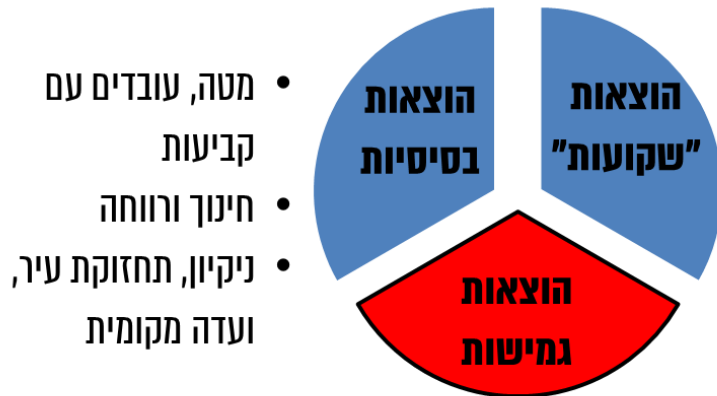
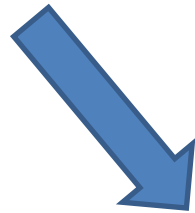
- קנה מידה אנושי – רשת רחובות צפופה המאפשרת הלכתיות, מרחב התואם את מידות הולך הרגל (רוחב מדרכות, רוחב רחובות)
- גמישות תכנונית – גיוון שימושים מותרים, מעבר קל בין שימושים

■ היבטים כלכליים

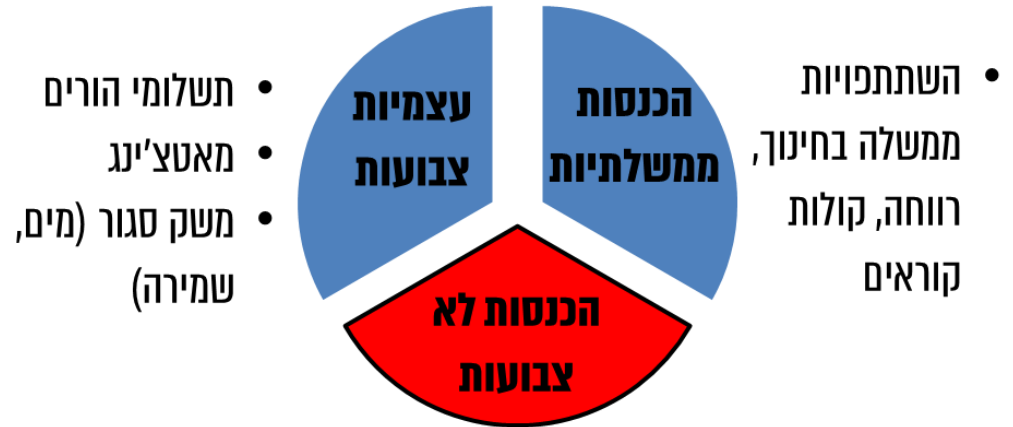
- צפיפות משתמשים גבוהה – כדאיות כלכלית
- גיוון בעסקים – גודל וענף
- חסמי כניסה נמוכים למשתמשים – משאבים מבוזרים ומגוונים, תחרות בין נותני שירות
- גיוון בשירותים ותשתיות ציבוריות – מענה רחב ובפריסה גדולה (ריבוי מוקדים)
- גיוון בדמוגרפיה – הרכב והתמחויות

מהי עירייה מצליחה?

כמה שפחות מזה!



תרבות, פיתוח כלכלי, חינוך לא פורמלי, שירותי בחירה

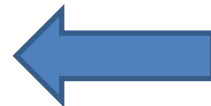


• פנסיה תקציבית
• הנחות בארנונה
• החזרי מלוות

מיסוי מקומי, אגרות, קנסות, מענקים



כמה שיותר מזה!



איפה הפער?

למה עיר מצליחה אינה בהכרח עירייה מצליחה

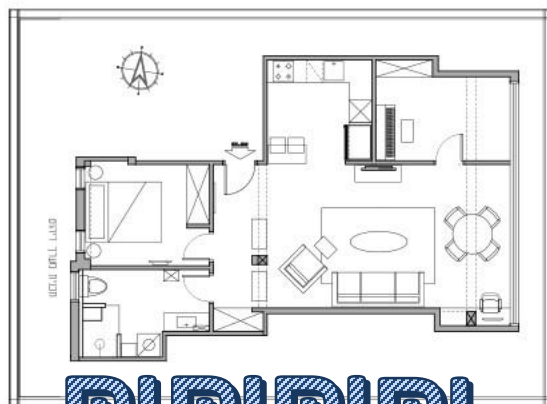
חוסר הלימה בין שווי הנכסים, מיסוי העירוני שוטף, היטלים עירוניים ומיסים למדינה



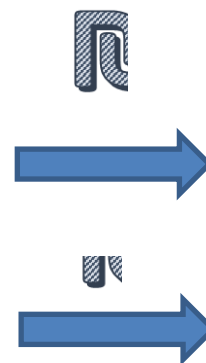
חוסר הלימה בין שווי הנכסים, מיסוי העירוני שוטף, היטלים עירוניים ומיסים למדינה



ח
מס שבת, פיתוח,
שיווי קרקע,
היוון, מע"מ

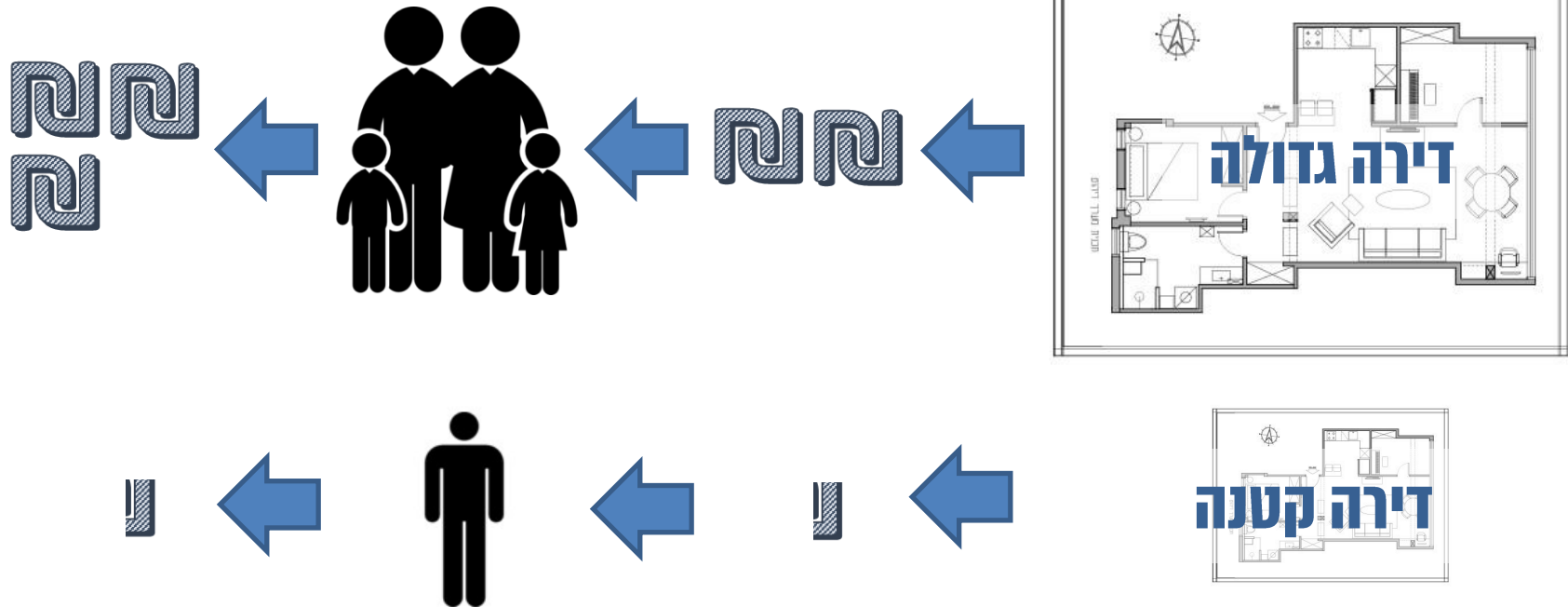


ח



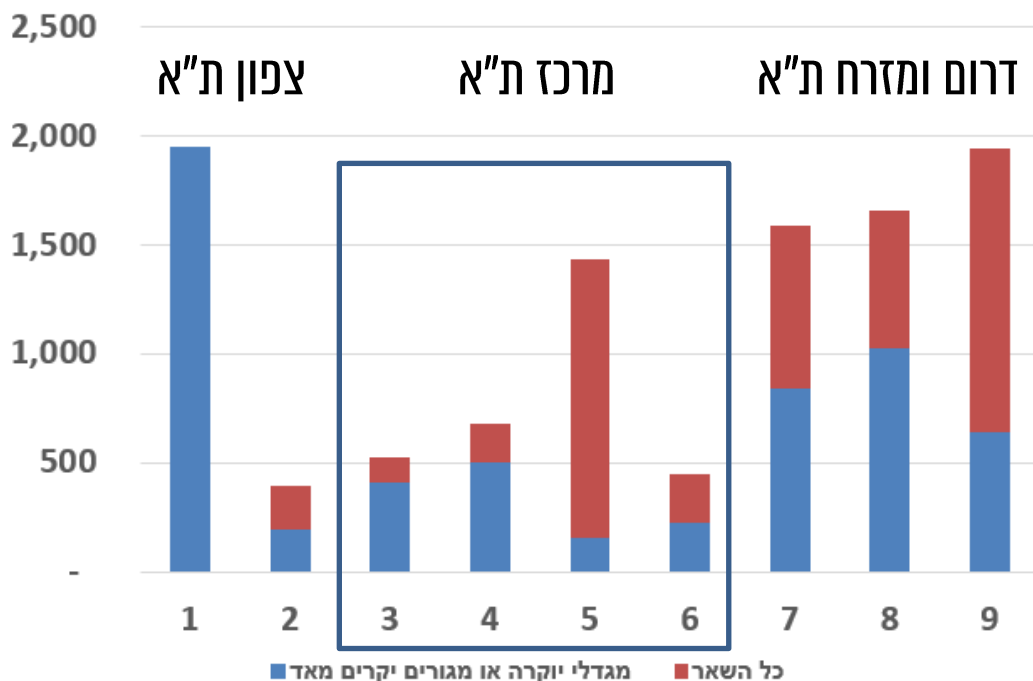
היטלי השבחה
באזורי ביקוש
ארנונה

העלות של התושבים מייצרת תמריצים לקביעת גודל דירה



תמהיל יחידות דיור עם גרעוניות נמוכה והעדפת אוכלוסיה חזקה וללא ילדים

תוספת יחידות דיור בין 2010 ל-2015 לפי רובע



■ תל אביב – מעצימה את הפרבור

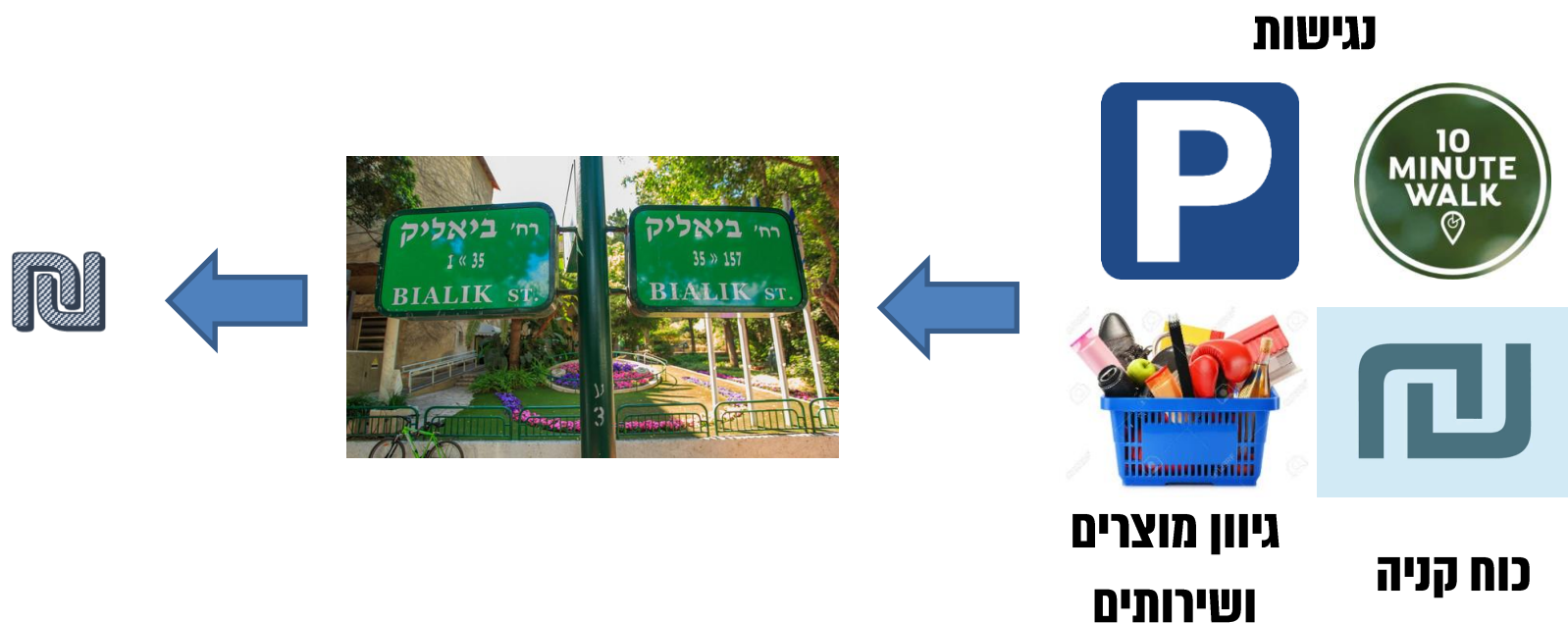
מחוץ לליבה

■ דוחקת משכחות מהליבה

ומגדילה את שטח הדירות

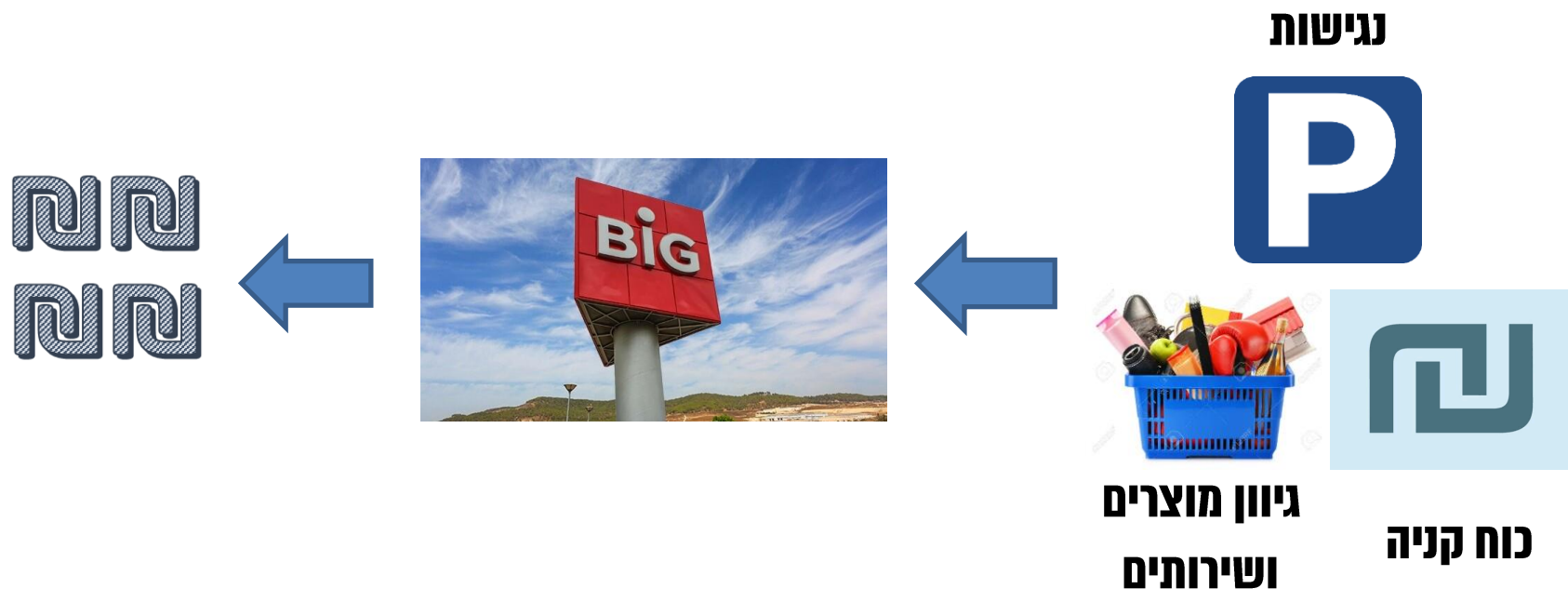
מסחר – הצרכים בהתאם לאילוצי הכלכלה העירונית

המקומית מייצרים הכנסות נמוכות מדי לכלכלה המוניציפלית



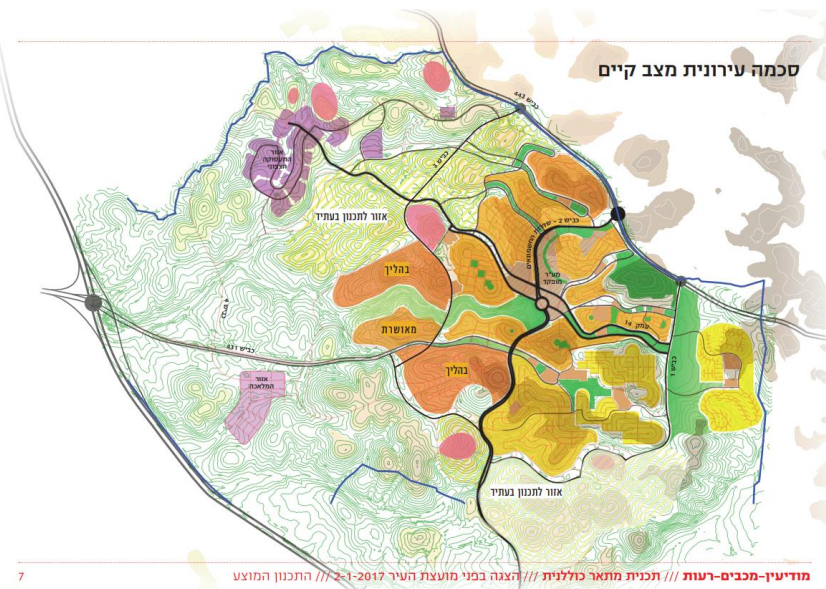
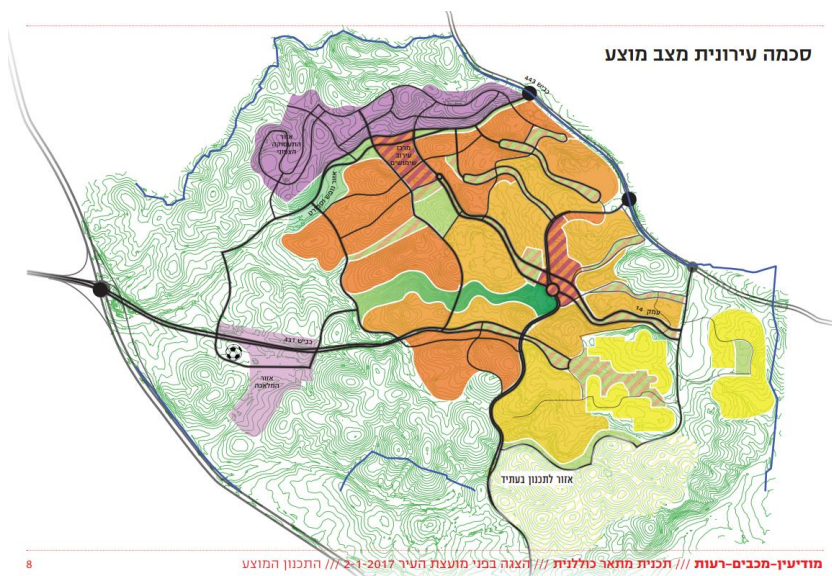
מסחר – הצרכים בהתאם לאילוצי הכלכלה המוניציפלית

מכתיבים פתרונות שפוגעים בכלכלה עירונית מקומית



כלכלה מוניציפלית אדישה להפרדה/עירוב שימושים – הפרדת שימושים מייצרת כלכלה עירונית שבירה

תוכנית מודיעין הקיימת והעתיידית – הפרדת שימושים שולטת



מקור: מצגת תוכנית המתאר למודיעין

לכלכלה מוניציפלית יש העדפה קלה לריכוז של שירותים

ועוגנים עירוניים – כלכלה עירונית מתעדפת פיזור עוגנים



- ## שכונות פרבריות

- ## ריכוז ייעודים שאינם למגורים בליבה –

- ## עוגנים עירוניים רבים במקום אחד

- # מתחמי קניות בשולי העיר

- ## העדפה ברורה לכלי רכב

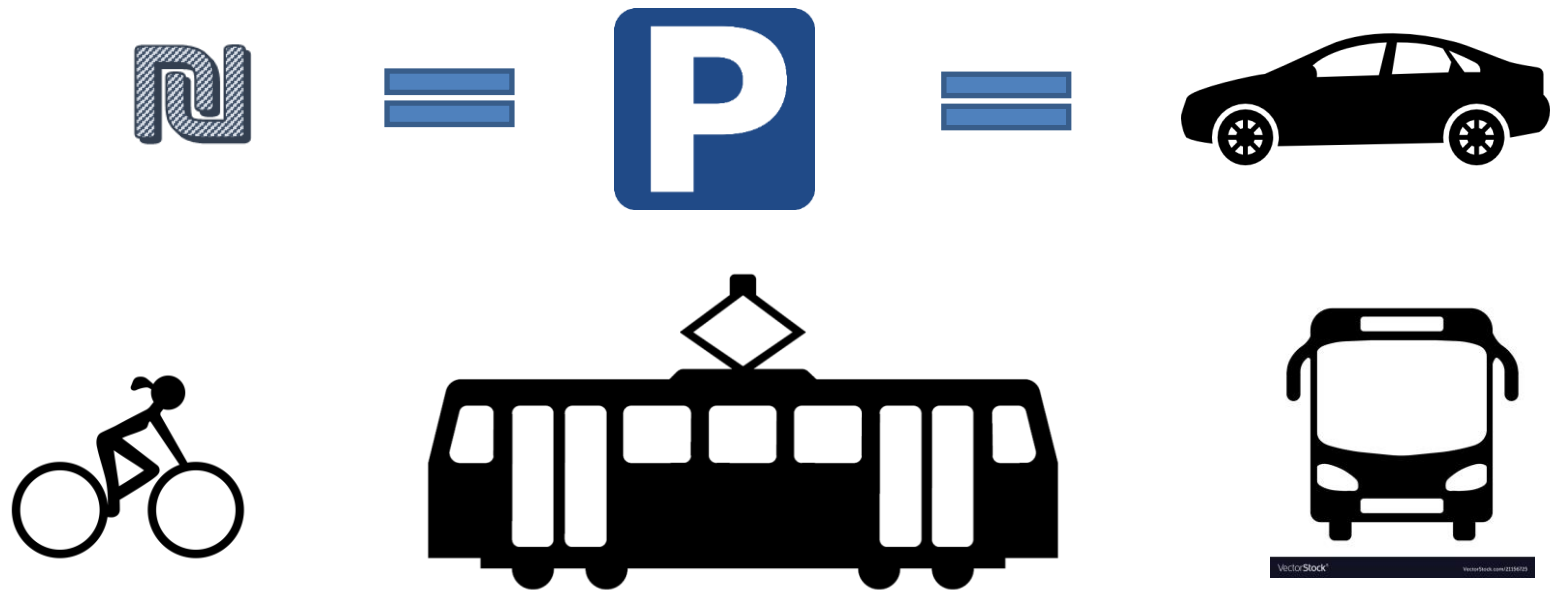
כלכלה מוניציפלית תעדיף מינימום כבישים - רשת כבישים פשוטה, היררכית וכבישים רחבים

מינימום כבישים (עלות הקמה) ומקסימום הנעה של כלי תחבורה (רוחב כביש) – מיקסום של כספי הפיתוח



רשת הרחובות של השכונות החדשות של ראש העין

כלכלה מוניציפלית אדישה/מעדיפה תחבורה דלת קיבולת



התנגשויות נוספות בין כלכלה מוניציפלית וכלכלה העירונית

כלכלה מוניציפלית	היבט כלכלי	כלכלה עירוני
העדפה לריכוזיות – גורם אחד שמוביל אכלוס מהיר וגורם אחד משלם	ריכוזיות/ביזור בעלויות	העדפה לביזור – ריבוי בעלויות מגביר תחרות
ריכוז משתמשים – העדפה למינימום משלמים להיקף הנכסים	ריכוז/ביזור נישומים (משתמשים)	אדישות
היטלי השבחה מירביים, הטבות מהמדינה (הסכמי גג, מחיר למשתכן)	בניה על קרקע "בתולה"	מקטין תמריצים למיצוי פיתוח וציפוף בתוך העיר, "משתלט" על ביקושים

העיוורון של הכלכלה המוניציפלית לכלכלה עירונית נובע מהיעדר "מימד הזמן" באיזון הכלכלה המוניציפלית

- בטווח הקצר - לכלכלה מוניציפלית יש עדיפות על כלכלה עירונית
- בטווח הביניים - עירוב שימושים ותכנון עירוני צפוף מגדיל ביקושים לייעודים שאינם למגורים ומעודד פיתוח – אך אין מחקרים או כלים לכימות של האצה זו.
- בטווח הארוך, לאחר מיצוי הייעודים – החוסן הכלכלי המוניציפלי משקף גם את חוסן הכלכלה העירונית – נמוך בתכנון פרברי, גבוה בתכנון עירוני צפוף, מעורב

ומגוון

אז איך עיר מוצלחת עוזרת לעירייה להיות מוצלחת?

- גיוון בעסקים – יציבות הכנסות
- גיוון בדמוגרפיה – גרעוניות ממוצעת נמוכה
- צפיפות משתמשים גבוהה – יעילות בעלויות השירותים
- חסמי כניסה נמוכים למשתמשים – גיוון שירותים, הפחתת עלויות לרשות, אכלוס

מהיר

- גיוון בשירותים ותשתיות ציבוריות – הפחתת עלויות לרשות, מושך אוכלוסיות חזקות, מחזק אוכלוסיות חלשות

בת ים

מאה שנים ראשונות

בית וגן – השנים הראשונות

"בת ים נוסדת על ידי מתיישבים, שקצו גם במה שנקרא אורח החיים המטירני

של ת"א ובמחירי הדיור המעמירים", ניר כהן, דיון 8 של ועדת החקירה לבחינת איחוד תל אביב ובת ים

■ בת ים הוקמה במקור כ"בית וגן" ע"י אגודה

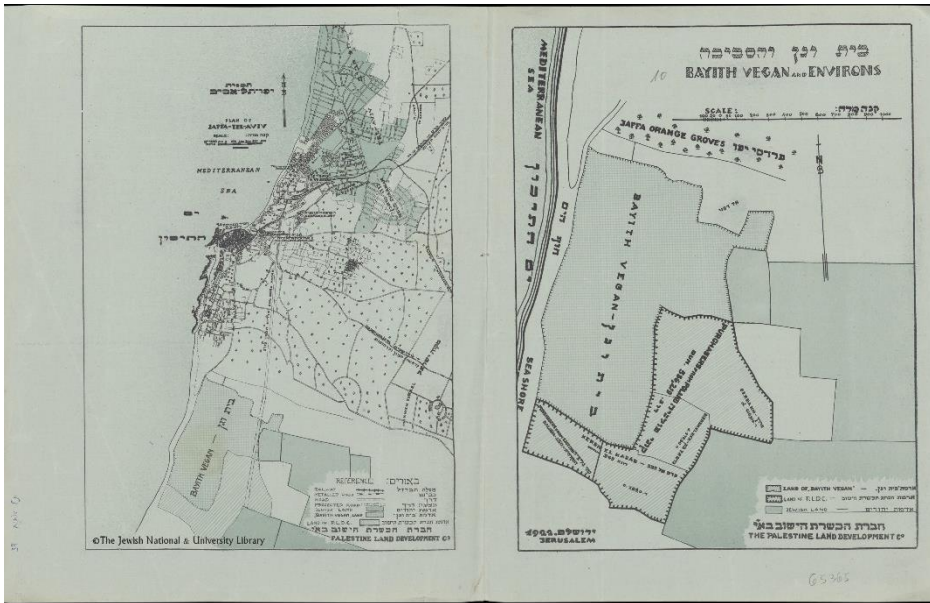
שיתופית

■ הקרקעות הראשונות נרכשו ב-1921

■ לאחר אישור תוכנית המתאר, חלוקת

החלקות וחיבור לכבישים, המשפחות

הראשונות החלו לאכלס את העיר ב-1928



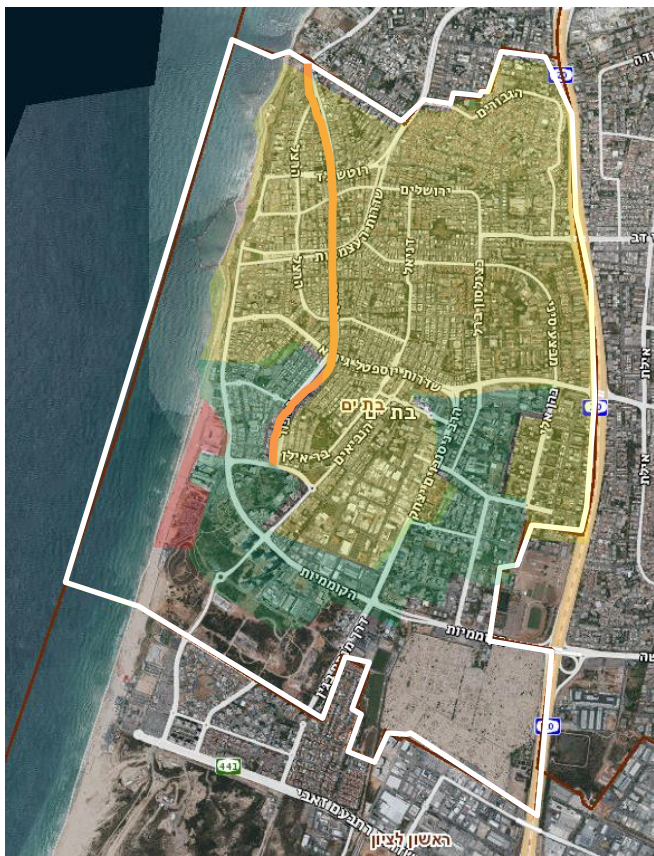
[תוכנית יפו-תל אביב - אוסף המפות על שם ערן לאור, הספרייה הלאומית](#)

בת ים – 100 השנים הראשונות

רכישת קרקע	עליה לקרקע	נטישה (מאורעות תרפ"ט)	חזרה ויישוב	הכרזה כמועצה	שינוי השם ל"בת-ים"	קום המדינה
0	50	0	50	1,600	1,600	2,345
1921	1928	1929	1932	1936	1937	1948

הכרזה כעירייה	מפקד 1961	מפקד 1972	מפקד 1983	גלי עליה מברה"מ	מפקד 1995	מפקד 2015	היום 2022
<10,000	31,777	100,000	128,700	130,000	138,500	128,900	126,265
1958	1961	1972	1983	1991	1995	2015	2022

בת ים – התפתחות המרקם העירוני משנות ה-70



2021 – 126 אלף תושבים



2005 – 129 אלף תושבים



1970 – ~100 אלף תושבים

האם בת ים עיר מוצלחת?



Figure 5. A visualization of the pedestrian movement prediction model for the current state of the city. (a) The full prediction amounts. (b) The strongest 20% of the street segments with regard to predicted pedestrian movement.

■ היבטים תכנוניים

- קנה מידה אנושי – רשת רחובות צפופה בחלקים נרחבים בעיר
- גמישות תכנונית – עירוב שימושים ברחובות הראשיים, אזור תעשייה ייעודי (עובר שינוי לאזור מעורב)

האם בת ים עיר מוצלחת?

■ היבטים כלכליים

- צפיפות משתמשים גבוהה – העיר **השלישית** בצפיפותה בארץ
- גיוון בעסקים – רוב העסקים בה הם עסקים **מקומיים** המשרתים את התושבים
- חסמי כניסה נמוכים למשתמשים – הרבה מאד עסקים, מחירים נמוכים מת"א
- גיוון בשירותים ותשתיות ציבוריות – ריבוי שירותים במרחקים קצרים, כיסוי תחבורתי טוב
- גיוון בדמוגרפיה – **אוכלוסייה מגוונת, אבל חלשה** (חרדים, עולים, אוכלוסייה מבוגרת) שעובדת בענפים של שכר נמוך. **זו תמונת המצב משנות ה-90.**

האם בת ים עירייה מוצלחת?

לקראת הבחירות: מי יהיה ראש העיר האחרון של בת ים?

הבחירות לרשויות המקומיות אמוחות להיות האחרונות בעיר בת ים לקראת איחודה על תל-אביב, אבל כמו ראש עיריית תל-אביב רון חולדאי, אף אחד מהמועמדים לא חושב שהאיחוד באמת יקרה • אבל המשימה שבפניה יעמוד ראש העירייה החדש תדרוש ממנו לבצע מהלכים לא פופולריים



יונב שריבט 11.07.2018

בת ים

שר הפנים בוחן איחוד בין ת"א לבת-ים או חלוקת הכנסות

סוגיית חלוקת ההכנסות ושינוי גבול השטח המוניציפאלי של ערים ויישובים היא סוגייה טעונה ששרי פנים רבים בעבר נמנעו מלטפל בה



אורי חודי 08.07.2014

בת ים שבה לעמוד על הרגליים: "עמדנו מול לחצים מהבית ומחוץ"

לפני כ-4 שנים בת ים הגיעה לגירעון של כ-100 מיליון שקל, מה שהוביל להחלטה לאחדה עם תל אביב • היום המצב כבר אחר לחלוטין: הגירעון צנח לכ-19 מיליון שקל, ובסוף השנה הבאה יעמוד על אפס • ראש העירייה, צביקה ברוט, מספר על הספקנות מצד האוצר ועל הצבת האלטרנטיבה לשכנה מצפון



אריק מירובסקי 10.06.2021

איחוד תל אביב-בת ים ירד מהפרק, אבל הבעיות לא נפתרו

בת ים ואומנם הצליחה לצמצם חלק מהגירעון והיא מוכרת פחות נכסים, אבל הגירעון המובנה שלה עדיין גדול • הסכנה היא שהתושבים ייאלצו לחיות בעיר עם רמת שירותים נמוכה



יונב שריבט 14.06.2021

הוועדה של משרד הפנים ממליצה על איחוד בת-ים ות"א

ועדת החקירה לבחינת מעמדה המוניציפלי של בת-ים במשרד הפנים העבירה המלצה למ"מ מנכ"ל המשרד, מרדכי כהן, לאשר את איחוד הערים עד נובמבר 2018 ■ בשלב זה מדובר בהמלצה בלבד



אורי חודי 04.12.2016

עיריית ת"א: "דחיית האיחוד עם בת-ים ל-2023 משמעה ביטול"

הוועדת עיריית ת"א מגיעה בהמשך להודעת משרד הפנים על כך ששר הפנים אריה דרעי שוקל לאשר את איחוד הרשויות בין ת"א-יפו ל בת-ים ■ עפ"י עמדת דרעי, הליך האיחוד יימשך עד 2023 ■ עיריית ת"א: "זה כמו לחתום על קרח"

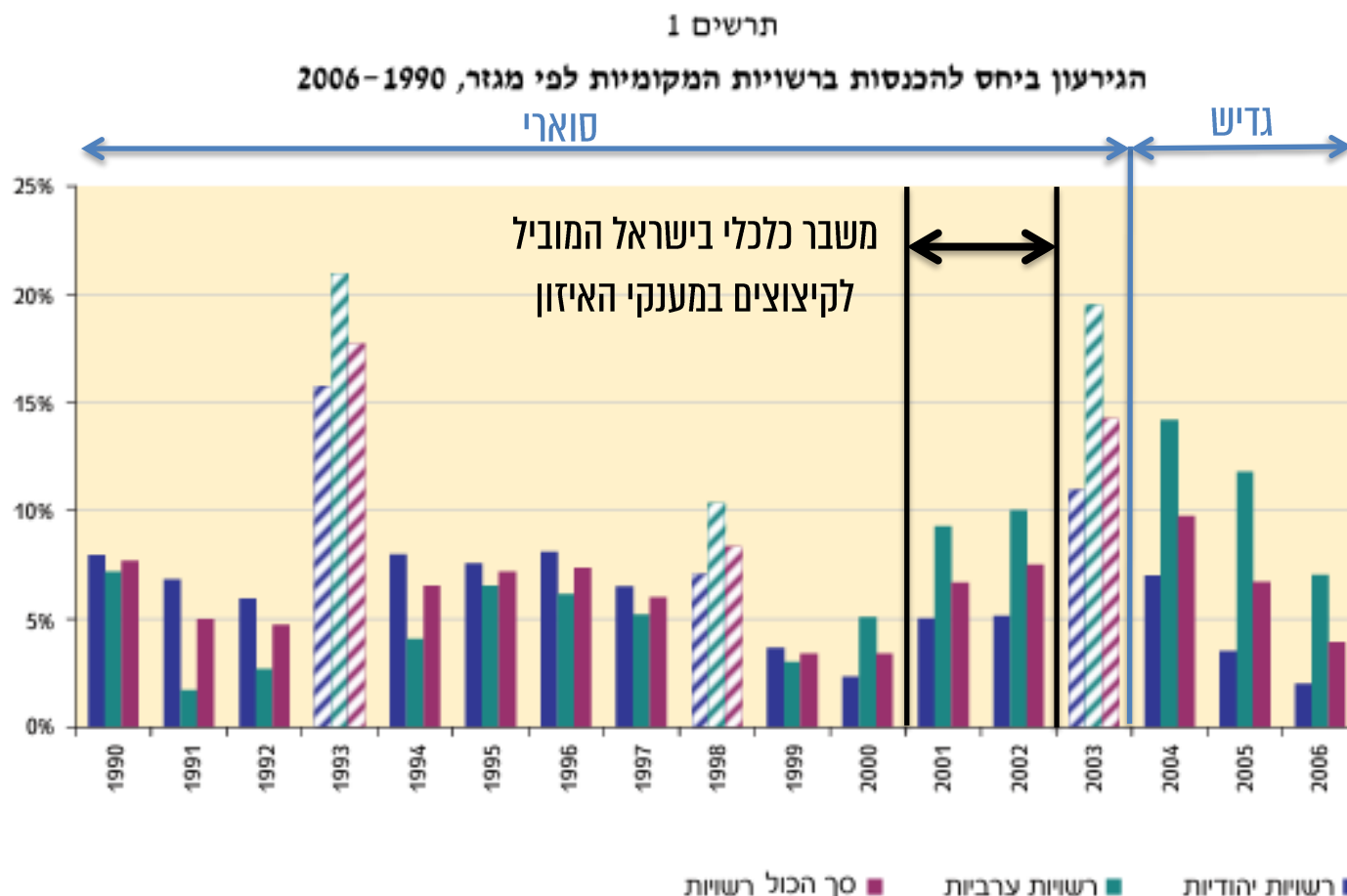


אורי חודי 05.06.2017

האיחוד שלא קרה – איחוד ת"א בת ים

האם היה ניתן להימנע מהאיחוד? האם ביטולו אומר ש"הכל בסדר"?

משבר 2001/2 – קיצוצים בתמיכות לצד שינוי שיטת התקצוב



בת ים נמצאת במשבר

- בתחילת שנת 2000 בת ים הייתה בגרעון מצטבר של 113 מיליון שקלים
- תקציב 2003 מסתיים בגרעון שוטף של 74 מיליון שקלים וגרעון מצטבר של 171 מיליון שקלים – גרעון של 36% ביחס להכנסות
- הוצאות הפנסיה התקציבית מהוות כ-10% מהתקציב (8.6% מתקציב 1999)
- העירייה נכנסת לתהליך הבראה בסוף 2004

ועדת הגבולות הראשונה (ועדת שחר) – 1997-2001

- בת ים מבקשת לספח שטחים מראשון לציון (מאזור התעשייה המערבי) ואת קריית מיכה ומתחם הספורט מחולון.
- הועדה הגישה את מסקנותיה **רק ב-2005** ודחתה את הבקשה מול ראשון לציון אבל לא את הבקשה מול חולון
- התנגדות מצד חולון וסחבת של הועדה הובילה להתמוססות ההמלצות

ועדת הגבולות השניה (ועדת רזין) – 2008

- בת ים מבקשת (שוב) לספח שטחים מראשון לציון ומחולון.
- הועדה דחתה את הבקשה לשינוי הגבולות אך המליצה על חלוקת הכנסות – אך זה לא היה במנדט שלה ולכן לא בוצע
- הועדה הסתיימה במכתב המלצה לשר להקים ועדת חלוקת הכנסות

ועדה מס' 3 – איחוד בת ים עם ת"א, ו/או ראשון לציון, ו/או חולון (או חלוקת הכנסות)

בת ים

שר הפנים בוחן איחוד בין ת"א לבת-ים או חלוקת הכנסות

סוגיית חלוקת ההכנסות ושינוי גבול השטח המוניציפלי של שתי הערים ושובים היא סוגייה טעונה ששרי פנים רבים בעבר נמנעו מלטפל בה

2014



08.07.2014 אורי חודי

לקראת הבחירות: מי יהיה ראש העיר האחרון של בת ים?

הבחירות לרשויות המקומיות אמוחות להיות האחרונות בעיר בת ים לקראת איחודה עם תל-אביב, אבל כמו ראש עיריית תל-אביב רון חולדאי, אף אחד מהמועמדים לא חתם שיתאחד עם עיריית יבנה • אבל המשמיה שבפניה יעמוד ראש העירייה החדש תדרוש ממנו לבצע מהלכים לא נפוצים

2018



11.07.2018 יונב שרביט

בת ים שבה לעמוד על הרגליים: "עמדנו מול לחצים מהבית ומחוץ"

לפני כ-4 שנים בת ים הגיעה לגירעון של כ-100 מיליון שקל. מיליון שקל נוסף נשקל להחלטה לאחדה עם תל אביב • היום המצב כבר אחר לחלוטין: הגירעון צנח לכ-19 מיליון שקל. ובסוף הניסיון הבית המשותף יעמוד על אפס • ראש העירייה, צביקה ברוט, מספר על הספקנות מצד האוצר ועל הצבת האלטרנטיבה לשכנה מצפון

2021



10.06.2021 אריק מירובסקי

איחוד תל אביב-בת ים ירד מהפרק, אבל הבעיות לא נפתרו

בת ים ואומנם הצליחה לצמצם חלק מהגירעון והיא זוכה פחות כסף, אבל הגירעון המובנה שלה עדיין גדול • הסכנה היא שהתושבים ייאלצו לחיות בעיר עם רמת שירותים נמוכה

2021



14.06.2021 יונב שרביט

הוועדה של משרד הפנים ממליצה על איחוד בת-ים ות"א

ועדת החקירה לבחינת מעמדה המוניציפלי של תל אביב ומרחב הערים העבירה המלצה למ"מ מנכ"ל המשרד, מרדכי כהן, לאשר את איחוד הערים עד נובמבר 2018. המלצה זו תובנה להמלצה בלבד

2016



04.12.2016 אורי חודי

עיריית ת"א: "דחיית האיחוד עם בת-ים ל-2023 משמעה ביטול"

הוועדה עיריית ת"א מגיעה בהמשך להודעת משרד הפנים על כך ששר הפנים אריה דרעי שוקל לאשר את איחוד הרשויות בין ת"א-יפו לבת-ים • עפ"י עמדת דרעי, הירידה באיחוד משנת 2023 • עיריית ת"א: "זה כמו לחתום על קרח"

2017



05.06.2017 אורי חודי

האם היה ניתן למנוע את המצב של בת ים?

- לא מספיק שעיר תהיה תהיה "עיר מוצלחת" בכדי

שעירייה תעמוד על הרגליים - נדרשים משאבים שוטפים

בהיקף גדול, במיוחד בעיר עם אוכלוסייה חלשה

- נדרשת התנהלות כספית בהתאם למשאבים הקיימים

מה הפער בין בת ים (העיר) המוצלחת לבת ים (העירייה) הלא מוצלחת

- **אין בבת ים ריכוזי שימושים בעלי ערך גבוה המייצרים גיוון תעסוקה והזדמנויות – פרבר עירוני טוב אבל ללא משאבי ארנונה שלא למגורים.**
- **האוכלוסייה בבת ים אינה מגוונת על הסרגל הסוציאקונומי – אין אוכלוסייה חזקה לצד האוכלוסייה החלשה. הגרעון הממוצע של התושבים גדול יותר.**
- **ניהול המשאבים העירוניים לא נעשה בראיה תחרותית - מנהל לא תקין**

לבת ים החמיצה הזדמנות לשינוי במסגרת תמ"מ 5



- תוכנית תמ"מ 5 אושרה בשנת 2007 אחרי שנים של דיונים – התבססה על התפיסה של תמ"א 35 שדגלה במרכזיות של ת"א

- התוכנית לא הקצתה לבת ים מספיק משאבים - מרבית העיר מסומנת כ"אזור עירוני בדגש מגורים"

- אזור העסקים מוגדר כ"אזור תעסוקה משני"

- בתקופה זו יו"ר הועדה המחוזית הייתה גם מנהל המחוז – הכירה את המצוקה של בת ים

למה בת ים לא נלחמה לקבל משאבים בתמ"מ 5?

■ **סיבה #1 - עיר במחסור של משאבים עסוקה בהישרדות ולא**

יכולה להרים את הראש מעל המים

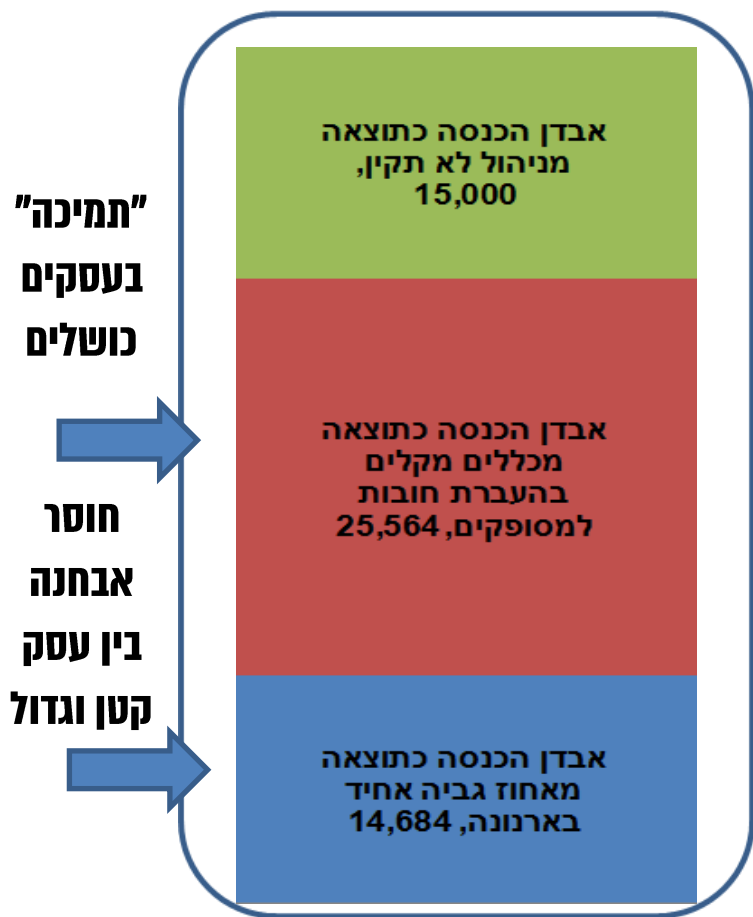
■ **סיבה #2 - הנהגת העיר הייתה ממוקדת בהגדלת הכנסות**

על חשבון השכנות בשם "הצדק החלוקתי" – והתכנון לטווח

ארוך נזנח

בת ים התנהלה בצורה לא תקינה ופגעה בתחרות הכלכלית בעיר

55



■ התנהלות כספית בעייתית – אובדן של עד

55 מיליון ₪ בשנת 2013

■ מימון פער בהכנסות ע"י מכירת נכסים

■ הערות מרובות של ביקורת משרד הפנים

הנוגעות להתנהלות כספית לא תקינה,

חלקן בנות 10 שנים

מעט מדי, מאוחר מדי?

- האיחוד בוטל בשנת 2021 על בסיס ביצועי העירייה בשנים 2018-2020
- נכון לסוף 2020 סיימה העירייה את שנת התקציב עם גרעון של 31 מיליון שקלים (נמוך ב-7 מיליון שקלים ביחס ליעד הגרעון המוסכם)
- הפנסיה (עדיין) לוקחת כ-10% מהתקציב
- העירייה עדיין ממנת חלק מפעולות הפיתוח ע"י מכירת נכסים

אירוע האיחוד התניע שינוי בהתנהלות של בת ים

- האצת קידום ההתחדשות העירונית ככלי להוספת שטחים מניבים

- תוכנית לאזור התעשייה, מבוססת על תוספת זכויות ושימושי

משרדים

- תהליך הבראה בשיתוף משרד הפנים

**את פירות התהליכים לטווח ארוך
נראה רק בעוד עשור – ובינתיים..**

תודה רבה על ההקשבה

בקרו באתר של הבלוג המדד המוניציפלי Muni-index.co.il

יצירת קשר – Yogev.Sharvit@bld.co.il – 054-9777719