Technion - Israel Institute of Technoligy
Faculty of Architecture and Town Planning
The Philip & Ethel Klutznick
Center for Urban and Regional Studies

הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים
המרכז לחקר העיר והאזור
על שם פיליפ ואתל קלצניק

המרחביה SPaDe

המעבדה לתכנון ועיצוב מרחבי **The Spatial Planning and Design Laboratory**

בחינת תמריצים לעידוד רשויות מקומיות לגידול ולמשיכת אוכלוסייה

פרופ' שמאי אסיף, ד"ר עידן פורת, איריס יפה, דליה דומברובסקי

מוגש למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

דצמבר 2014

בחינת תמריצים לעידוד רשויות מקומיות לגידול ולמשיכת אוכלוסייה

פרופ' שמאי אסיף, ד"ר עידן פורת, איריס יפה, דליה דומברובסקי

מוגש למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל

המרכז לחקר העיר והאזור

מוסד הטכניון למחקר ופיתוח

הטכניון, חיפה 32000

טל: 04-8294019, פקס: 04-8294071

http.//www.ccrs.technion.ac.il

פרופ' שמאי אסיף shamayas@technion.ac.il

© **2014** זכויות היוצרים הנובעות מפרסום זה שייכות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל, למעט הזכויות המוסריות הנובעות מהפרסום והשייכות לכותביו.

למען הסר ספק מובהר בזאת כי תוכן הפרסום ככל שעוסק בבחינת תמריצים לעידוד רשויות מקומיות לגידול ומשיכת אוכלוסייה – כאמור בתכנית המחקר ממנה נבע הפרסום – שייכים למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל. תוכן הפרסום הקשור במתודולוגיה, שיטת ביצוע המחקר, אופני ביצוע המחקר וכל שיפור שלהם – שייכים בלעדית למוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ וחוקריו.

למען הסר ספק, מודגש בזאת כי החוקרים, המרכז לחקר העיר והאזור ו/או מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ לא יהיו אחראים לכל נזק ו/או להוצאה ו/או להפסד מכל סוג אשר יגרמו לקק"ל ו/או לכל צד ג', באופן ישיר או עקיף, כתוצאה מהמחקר ומיישום תוצאותיו.

תוכן עניינים:

1.רקע 6

2. תקצוב רשויות מקומיות והמימון המוניציפאלי בישראל.....8

3. פיתוח המגורים בישראל 19

4. השפעת מבנה התקציב המוניציפלי על הבניה למגורים.....29

5. ניתוח אמפירי: תקצוב מוניציפלי ובניה למגורים בישראל.....32

סיכום.....51

מקורות.....52

נספחים.....55

רשימת איורים:

איור 1 הרכב ההכנסות של הרשויות המקומיות לפי מקור
איור 2 הכנסה והוצאה שנתית ממוצעת לפי רשויות נבחרות .. 10
איור 3 הכנסות מארנונה שלא למגורים לתושב לפי אשכול חברתי כלכלי .. 10
איור 4 הכנסות מארנונה שלא למגורים כאחוז מהתקציב ... 11
איור 5 ההוצאה הבסיסית לנפש ביחס לגודל האוכלוסיה (שחור 2010)..12
איור 6 הוצאות הרשות ומשרד החינוך לתלמיד (ברנע 2010)..15
איור 7 הוצאות הרשות לחינוך לתלמיד (ברנע 2010)..15
איור 8 סך הוצאות הרשות ומשרד הרווחה למטופל (ברנע 2010)..16
איור 9 הירידה בהיצע הדירות אל מול הגידול במספר משקי הבית (בן שטרית, 2014)....18
איור 10 קצב התחלות בניה של דירות למגורים בישראל (אתר משרד השיכון והבינוי) .. 18
איור 11 התחלות בניה לפי מחוז... 19
איור 12 הגירה פנימית לפי מחוז 2010-2000 (מכון מחקר הכנסת, 2010)... 19
איור 13 התחלות בניה של דירות לפי מספר חדרים 1985 - 2012 (למ"ס , 2013) .. 21
איור 14 התחלות בניה של דירות לפי מספר חדרים 2000 -2010 (מכון מחקר הכנסת, 2012) 21
איור 15 מספר התחלות בניה לפי מאפין בנין (בן שטרית 2011).....22
איור 16 מדד מחירי הדיור הריאליים בשנים 1994 -2013 (מכון מחקר הכנסת, 2012).. 23
איור 17 התחלות וגמר בניה של דירות למגורים.. 23
איור 18 מלאי יחידות דיור מאושרות לפי מחוזות (מכון דש"א, 2014)... 25
איור 19 פוטנציאל יח"ד לפי רשות מקומית (אורבניקס, 2014)... 26
איור 20 יחס גביית ארנונה למגורים (למ"ס 2012)..33
איור 21 הגבלות תעריפי המינימום והמקסימום לארנונה (משרד הפנים, 2014)..33
איור 22 תעריפי ארנונה למגורים לפי מחוז.. 34
איור 23 ההכנסה הכוללת של הרשות מארנונה .. 34
איור 24 התפלגות ההכנסה מארנונה לנפש ברשויות השונות.. 35
איור 25 ממוצע הכנסות עצמיות לנפש לפי אשכול חברתי כלכלי .. 36
איור 26 ממוצע סה"כ הכנסות הרשות לנפש לפי אשכול חברתי כלכלי.. 37
איור 27 היקפי בניה ברשויות לפי אשכול וממוצע הכנסות עצמיות.. 37
איור 28 סה"כ התחלות בניה לאלף תושבים לפי אשכול.. 38
איור 29 ממוצע התחלות וגמר בניה לאלף תושבים לפי מחוז .. 39
איור 30 רשויות מובילות בהיקף בניה למגורים 2002 -2012 .. 40
איור 31 רשויות מובילות בהיקף בניה למגורים, השוואה בשלוש נקודות זמן... 40
איור 32 היקף הבניה למגורים בערים הגדולות.. 41
איור 33 הכנסות הרשות לנפש אל מול ההוצאות על חינוך ורווחה לנפש... 44

איור 34 היקפי הבניה ברשויות אל מול המאזן התקציבי ... 45
איור 35 היקפי הבניה בערים הגדולות תוך התיחסות למאזן התקציבי .. 47
איור 36 סה"כ הכנסות לנפש – ערים גדולות.. 48

1. רקע

מצוקת הדיור בישראל נמצאת על סדר היום של הציבור והממשל הישראלי מזה תקופה ארוכה. על אף הביקוש הגבוה לדירות, צורך מהותי בבנייה חדשה קיום תכניות מאושרות והאצה באישורן של תכניות חדשות, קצב הבנייה למגורים הינו נמוך בהרבה מהנדרש בפועל ואינו נותן מענה לצרכי השוק. פער זה מתבטא במחסור של עשרות אלפי יחידות דיור ובהאמרת מחירי הנד"לן למגורים (מכון מחקר הכנסת, 2010, מכון גזית 2014).
מחקר זה בוחן את תרומתן של הרשויות המקומיות ליצירת הפער. בחינה זו אמורה לסייע לזהות כלים שיסייעו בידי הרשויות המקומיות לתרום לצמצום הפער.

בינוי למגורים מצריך שיתוף ושילוב של מספר רב של גורמים. בסופו של תהליך- בנייתן של דירות מגורים תלויה בשרשרת ארוכה של פעולות להם אחראים גורמי תכנון, רשויות רבות וביניהן הרשויות המקומיות וגורמי הביצוע הפועלים על פי שיקולים כלכליים מובהקים. רבות דובר בשנים האחרונות על הצורך בהאצת התכנון והגדלת המלאים שהוא מעמיד, על האצת השיווק, בעיקר על ידי המדינה, המחזיקה במרבית הקרקע ועל מתן תמריצים לסקטור הפרטי לזרז ולהאיץ את ההקמה בפועל. לאחרונה מופנה שוב הזרקור אל הרשויות המקומיות המהוות חוליה מרכזית בשרשרת האספקה של יחידות דיור. זאת. הן במסגרת אחריותן לספק שירותי ציבור מגוונים לאוכלוסייה העתידית, הן לעניין אחריותן לפיתוח וההתאמה של התשתית ההנדסית והאורבנית והן על ידי ייעול תהליכי האישור והבקרה השונים שבאחריותה. אחת הטענות הרווחות, אותן מבקש מחקר זה לברר, היא הטענה שהרשויות המקומיות נמנעות מלאשר ולתמוך בבינוי למגורים מכיוון שאינן מעוניינות בתוספת יחידות דיור. מחקר זה מנסה לברר טענה זו ולמפות את החסמים העומדים בפני רשויות מקומיות בבואן לאשר בינוי למגורים בשטחן.

צ'ארלס טיבו (Charles Tiebout ,1956) מציע לבחון רשויות מקומיות כאילו היו סחורות. איך מתקשר? לפי תיאוריה זו אנשים בוחרים באיזו רשות מקומית להתגורר כאילו היו בוחרים בין סחורות שונות, כשלכל סחורה תכונות משלה ומחיר משלה. רשויות מקומיות משמשות כספקיות של שירותים שונים – חינוך, תברואה, תשתית, תחבורה ועוד – וכל רשות מקומית מציעה מגוון שונה ואיכות שונה של שירותים עירוניים או כאמור. אנשים בוחרים בין רשויות מקומיות על פי העדפותיהם באשר ל 'חבילת שירותים' שכל אחת מציעה ובוחרים "ברגליים", קרי: במעבר מגורים מרשות לרשות. לרשויות המקומיות השונות "מחירים" שונים בדמות מסים מקומיים וערך הנדל"ן ברשות. הצרכן-תושב בוחר בין הרשויות על פי הערכתו את השירותים העירוניים השונים ובהתאם להעדפותיו (טיבו 1956 מתוך בלנק 2003). אולם השוואה זו של הערים לשוק מוצרים וסחורות אינה מתאימה לישראל. השמרנות הישראלית אשר בא לידי ביטוי בפוליטיקה המקומית ובבחירות לרשויות המקומיות

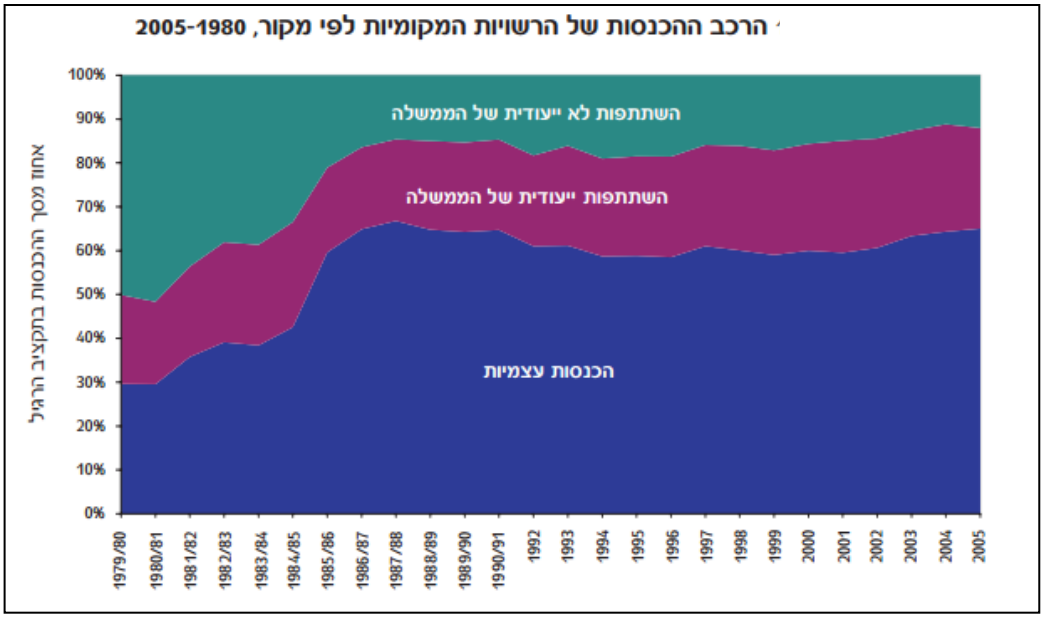
מהווה תמריץ השלילי לתוספת אוכלוסיה כיוון שהתושבים חוששים מתוספת הצפיפות שתפגע ברווחתם בצורך לחלוק אויר ואור ותשתיות ושירותים קיימים עם אחרים וגם מעצם הבניה סביבם. קיים גם חשש משינוי המבנה הקהילתי הרגיש או כניסת אוכלוסיות 'אחרות.'

על אף שבתיאוריה משלמי המיסים משולים לצרכנים שלהם עומד שוק רחב לבחור ממנו, המציאות בשטח מצביעה על מספר בעיות. מבחינת הנתונים הכלכליים ובחינת רמת השירותים ברשויות השונות ניכר שקיימים פערים גדולים מאוד בין הרשויות השונות, הן בהשקעה לתלמיד בחינוך והן להוצאה לנפש על רווחה. (ברנע 2010, בן בסט 2009, בנק ישראל 2005). כיוון שאוכלוסיות צעירות, הרוכשות דירות מצריכות יותר הוצאות של הרשות המקומית ופחות הכנסות לרשות המקומית, רוב תכניות הפיתוח בערים כוללות תכנון שבפועל דוחק אוכלוסיה זו ויוצרות תנאים שדה פקטו לא מעודדים אוכלוסיות צעירות. מצד ההוצאות- בניית יחידות דיור דורשת גם אספקת תשתיות ושירותים עבור התושבים העתידיים. רשויות שאין להם את אמצעי המימון המתאימים, ניצבות בפני חסם נוסף. בנוסף כל תושב נוסף מייצר הוצאה ו"עולה" לרשות לפחות 25% מעלויות השירותים שהוא צורך, דבר המקשה להגדיל את כמות התושבים ובו זמנית לשמר את רמת החינוך והרווחה ללא הגדלת ההכנסות (בלנק 2003, בנק ישראל 2005). נשאלת השאלה האם רשויות מקומיות פועלות באופן רציונאלי כאשר בוחרות לפתח מגורים חדשים? האם "שווה" להן להשקיע בייעוד קרקע זה? או לחליפין, מה עשויות להיות אסטרטגיות כלכליות לפיתוח מגורים מבחינת הרשות המקומית? האם קיימים כלים בידי הרשות המקומית לפתח לטווח ארוך ולשכנע שצפיפות משפרת שירותים, יוצרת תמהיל בריא יותר של אוכלוסיה שנוטה להזדקן ולגלוש מטה בסולם הסוציואקונומי בהעדר התחדשות וגידול. מסייע לכך הרצון לתת מענה לגידול הטבעי ולאפשר לדור הבא לגור סמוך להורים?

על מנת להציף את השאלות הנ"ל דוח זה מתמקד בשתי סוגיות מהותיות – נושא התקציב המוניציפלי ונושא הבניה למגורים בישראל. הדוח מבודד את הנושא המורכב ומתמקד ברמה המוניציפאלית ובוחן את ההתמודדות של רשויות מקומיות עם סוגיית הבניה למגורים. בחינה זו הינה חיונית על מנת להבין לעומק את החסמים והמניעים הפוטנציאליים של הרשות בהקשר לפיתוח למגורים המגורים בשטחה. הפרק הראשון מציע סקירה מעמיקה של מבנה התקציב העירוני – השינויים שחלו בו לאורך השנים והשיקולים התקציביים שמנחים את הרשויות המקומיות פועלות בהקשר של הבניה למגורים בשטחה. בפרק השני תוצג סקירה של סוגיית הבניה למגורים בישראל – מאפייני הבניה לאורך השנים ומיפוי נושאים מהותיים שנקשרים למשבר הדיור הנוכחי ולנקודת המבט המוניציפלית. הפרק השלישי יקשור בין סוגיות מהותיות במבנה התקציב העירוני והאופן בו הן באות לביטוי בנכונות לעודד בבניה למגורים. הדו"ח מציג נתונים אמפיריים הממפים את מאפייני הבניה של הרשויות השונות אל מול מאפייניהם הכלכליים

2. תקצוב רשויות מקומיות והמימון המוניציפאלי בישראל

עד אמצע שנות השמונים מימון הרשויות המקומיות בישראל נעשה כמעט במלואו על ידי השלטון המרכזי וניהולן התקציבי התבסס כמעט בלעדית על העברות ממשלתיות במקביל לשינויים פוליטיים, חברתיים וכלכליים שחלו במדינה בשנות ה-80 החל תהליך של מעבר הרשויות להתבססות על הכנסות עצמיות, כאשר הממשלה משתתפת באופן מוגבל באמצעות מענקי איזון, מענקי השתתפות ומענקים ייעודיים (איור 1). שינוי זה, על אף שהיה ועודנו דרמטי מבחינת ההשפעה שלו, לא התרחש בצורה של רפורמה פורמאלית אלה כתהליך אשר נמשך עד היום ומשתנה באמצעות תיקוני חקיקה, בחסות חוק ההסדרים וועדות נקודתיות (בלנק, 2003).



איור 1: (מתוך בן בסט ודהן, 2009) בשנת 1980 ההעברות הממשלתיות עמדו על כ70% מההכנסה הכוללת של הרשויות. עד שנת 2005 יחס זה הצטמם ועמד על פחות מ40% מהכנסות הרשויות כאשר עיקר הכנסתן מתבססת על הכנסות עצמיות מארנונה והיטלים.

השינוי בהרכב ההכנסות היה צפוי תיאורטית לתת לרשויות יותר חופש ניהולי וכלכלי, שכן ההכנסות ממיסי הארנונה הועברו ישירות לרשות המקומית ולא נוהלו על ידי הממשלה. יחד עם זאת, כיוון שבמקביל הוטלה על הרשות האחריות למימון חלקי או מלא של שרותי ציבור לתושביהן, הוצאות שבמקרים רבים עלו על הכנסותיהן, התוצאה בפועל הייתה שונה ולא אחידה. הרשויות החזקות כלכלית שלהן היה שילוב של אוכלוסיה עמידה ושטחים מניבי ארנונה גבוהה (בעיקר מסחר ותעשייה) אכן זכו בזכות מהלך זה לחופש ניהולי גדול יותר והתאפשר להן לשפר את השירותים לתושבים. לעומת זאת, על רשויות רבות, שהיו מוגבלות במקורות ההכנסה הפוטנציאליים שלהן, נגזרה תלות גדולה יותר בשלטון המרכזי (הסתמכות על מענקי האיזון וההשתתפות), וקושי אמיתי לעמוד בהוצאות הקיום שלהן. רשויות אלה מצאו את עצמן מדשדשות ונאבקות מול הצורך הקיומי להגדיל את בסיס הכנסותיהן. ראיות

לכך ניתן לראות בעובדה שכיום מתוך 256 רשויות מקומיות רק 57 הינן (בהצעת חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים) תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2112 ו-2114 (התשע"ג-2112, ניתוח של מרכז המחקר והמידע) ולא מסתמכות על מענקי איזון. נתוני קובץ הרשויות המקומיות בלמ"ס מצביעים על פערים גדולים בהכנסות וההוצאות לנפש בין הרשויות השונות, דבר המתבטא גם ברמת שירותי החינוך והרווחה העירוניים.

לאור מציאות זו של מעבר להתבססות על הכנסות עצמיות מיוחסת בין היתר השפעה מכרעת על הגדלת הפערים ואי השוויון בין הרשויות וליצירת תחרות לא הוגנת ולא יעילה ביניהן, בצורה אשר גורמת להקצאה לא יעילה של משאבים ציבוריים (בלנק 2003, בן בסט ודהן 2009). חלק מהרשויות נהנות מהכנסות עצמיות גבוהות מסוגלות לספק לתושביהן רמת שירותים גבוהה בהרבה מהרשויות אשר רמת ההכנסות העצמיות שלהן נמוכה וזקוקות למענקי איזון ממשלתיים. הצעת החוק לשינויי סדרי עדיפות לאומיים ממליצה לקיים מנגנון של תשלומי איזון בין הרשויות ה"עשירות" ל"עניות".

בעקבות הבעיות בניהול הכלכלי של הרשויות עם המעבר להכנסות עצמיות, שבאו לביטוי גם בדוחות חריפים שהגיש מבקר המדינה בנושא, קמו שתי ועדות חשובות שניסו לעשות סדר ולצמצם את הפערים שנוצרו. הראשונה – ועדת סוארי ב-1993 שדנה בגביית הארנונה, והמליצה לבטל את ההגבלה הממשלתית על תעריפי הארנונה. ההמלצה התבססה על ההנחה שרשויות בעלות אוכלוסיה חלשה יותר יגבו ארנונה נמוכה יותר ומענקי האיזון שהמדינה מספקת יבטיחו לה עדיין תנאי קיום ושרותי ציבור בסיסיים ברמה טובה. רשויות חזקות יותר יוכלו לגבות ארנונה גבוהה יותר מתושביהן וכך להציע שירותים גבוהים יותר למי שמעוניין לשלם על כך. ההמלצות גובשו מתוך הנחה שיתפתח "שוק של רשויות" בעלות עלות ותמורה שתאפשר בחירה. הנחות הועדה הופרכו עם פרסום דו"ח המבקר ב-2000, שבו מתח ביקורת חריפה על כך שבפועל אין קשר בין גובה הארנונה שגובה הרשות למצב הסוציואקונומי של תושביה. רשויות חזקות מצאו דרכים "מניפולטיביות" להגדיל את בסיס ההכנסה שלהן מבלי להעמיס הוצאות על התושבים ולפגוע באטרקטיביות שלהן. ועדה חשובה נוספת הינה ועדת גדיש מ-2004, ועדה זו דנה במענקי האיזון וקבעה מודל אחיד לחלוקתם. מטרתה הייתה לשים סוף לשרירותיות שבחלוקת המענקים ולתת ביטוי לפערים הסוציו כלכליים ברשויות בצורה שתבטיח שמעוטות היכולת יקבלו חלק ניכר יותר מהמענקים. על פי מודל גדיש גובה המענק הוא הפער שבין הכנסות הרשות הפוטנציאליות ממיסים, כלומר ההכנסות הצפויות לפי נתוני האוכלוסייה ולא לפי הגבייה בפועל (זאת כדי לעודד אחוזי גביה מקסימלית מצד הרשות), כמו כן התעריפים חושבו לפי הרמה הכלכלית של התושבים (כדי שלרשויות לא יהיה תמריץ להורדת מחיר הארנונה) (שחור 2010, הורן 2008). בבחינה על פני זמן, המלצות ועדת גדיש אכן צמצמו פערים בין הרשויות אך קיימת

ביקורת על כך שהמודל עדיין אינו משקף בצורה מספקת את הצרכים האקוטיים של הרשויות החלשות (שחור 2010).

דירוג הרשויות לפי אשכול חברתי כלכלי -

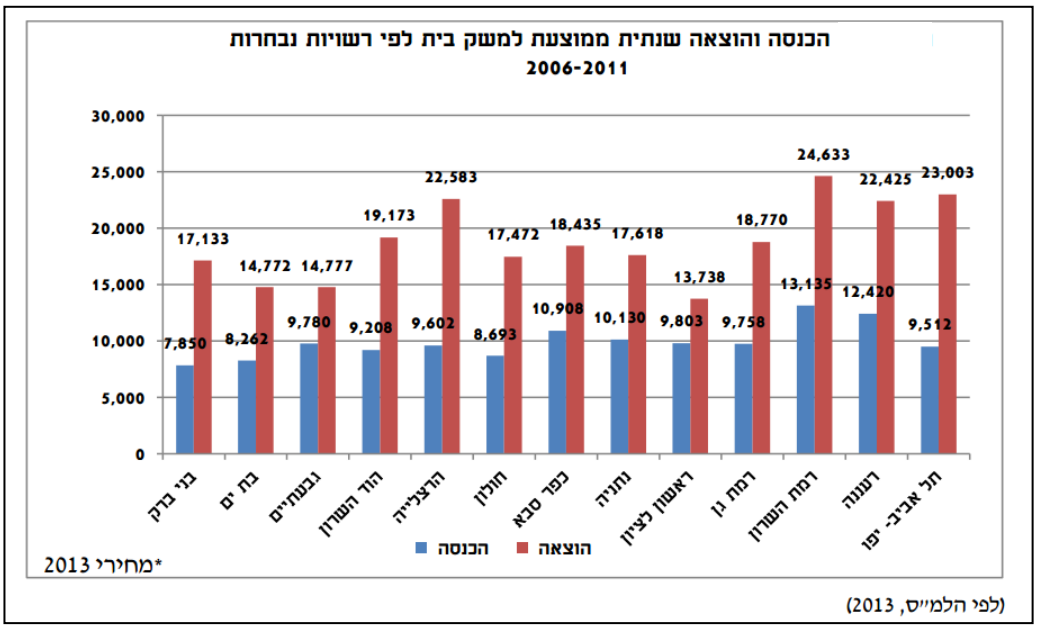
הרשויות המקומיות בישראל מחולקות ל-10 אשכולות כלכליים חברתיים שנקבעו על סמך רמת החיים, צפיפות הדיור, אחוז האבטלה בישוב ועוד. ניתן להבחין בפערים משמעותיים בין המגזר היהודי לערבי - 96% מהרשויות הערביות מדורגות באשכולות 1-4, אשכולות שמאופיינים גם בהכנסה יחסית נמוכה מארנונה לעסקים (מכון מחקר הכנסת, 2009). רוב הרשויות היהודיות והמעורבות נמצאות באשכולות כלכליים 4-8 כאשר 3 רשויות בלבד נמצאות באשכול חברתי 10 (עומר, כפר שמריהו וסביון). חוסר השוויון הבסיסי בהתפלגות הנכסים מניבי הארנונה בין הרשויות המקומיות השונות יצר פערים משמעותיים בהכנסות בין הרשויות וביכולתן להציע שרותי ציבור שוטפים כמו חינוך ורווחה ברמה שהציבור מצפה לה ודורש.

מקורות ההכנסה העומדים לרשות הרשויות המקומיות-

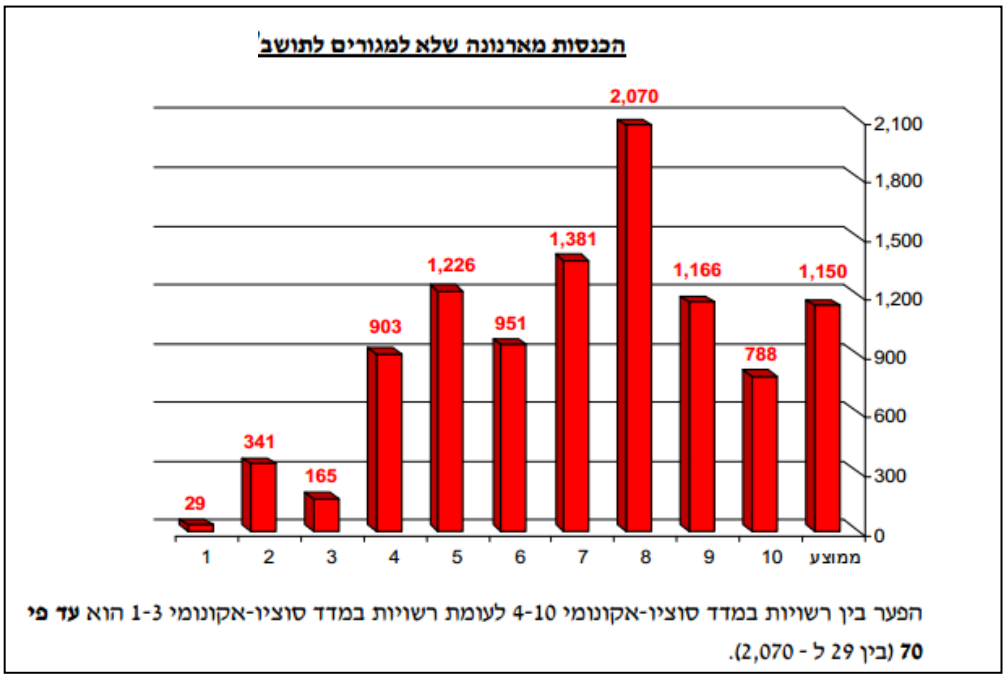
כיום עומדים בפני הרשויות המקומיות שלושה ערוצי הכנסה עיקריים למימון הוצאותיהן - הכנסות עצמיות, מענקי איזון ומענקי השתתפות:

<u>1. הכנסות עצמיות -</u> עיקרן מארנונה לעסקים ומגורים (ובנוסף, הכנסות משימוש בשרותים עירוניים, תקבולים מאגרות וחוקי עזר והכנסות משימוש בנכסי הרשות). הארנונה בישראל מחושבת לפי תעריף למטר שאותו קובעת הרשות המקומית לפי אזור, שימוש הקרקע ובכפוף לתקרת מינימום ומקסימום שמכתיבה הממשלה. קיימת דיפרנציאציה בין תעריפי הארנונה ברשויות השונות, אך הבדלים אלה הם שרירותיים ואינם מעידים על המצב הסוציו אקונומי ברשות. מדובר במס רגרסיבי שאינו מגלם באופן ישיר את המצב הסוציו אקונמי של המשלם. קיים פער משמעותי בין תעריף הארנונה למ"ר למגורים ושאינה למגורים כאשר עלות מ"ר לעסקים יכולה להגיע גם לעד פי 6 מארנונה למגורים. במקביל ההוצאות הנדרשות מהרשות לאספקת צרכי העסקים נמוכות בהרבה מההוצאות הנדרשות לתושב, נושא שהופך את הבניה למגורים לפחות כדאית ברמה הכלכלית (יורחב בהמשך). את המימד ה"גרעוני" של הבניה למגורים ניתן לראות באיור 2, המציג את הפער בין ההכנסה שהעירייה מייצרת עבור כל תושב לעומת הוצאותיה. גרעון זה נסגר ברשויות חזקות באמצעות תקבולי הארנונה לעסקים והשתתפות תושבים, אך ברשויות החלשות יותר נוצר גידול של הגרעון אשר נסגר לרוב באמצעות מענקי האיזון (הורן 2008, מכון גזית 2014). באיורים 3 ו-4 ניתן להבחין בפערים המשמעותיים בתקבולי הארנונה שאינה ממגורים בין רשויות באשכולות חברתיים כלכליים שונים. ברשויות החזקות תקבולי הארנונה מעסקים לתושב גבוהה יותר ומגיעה לעד

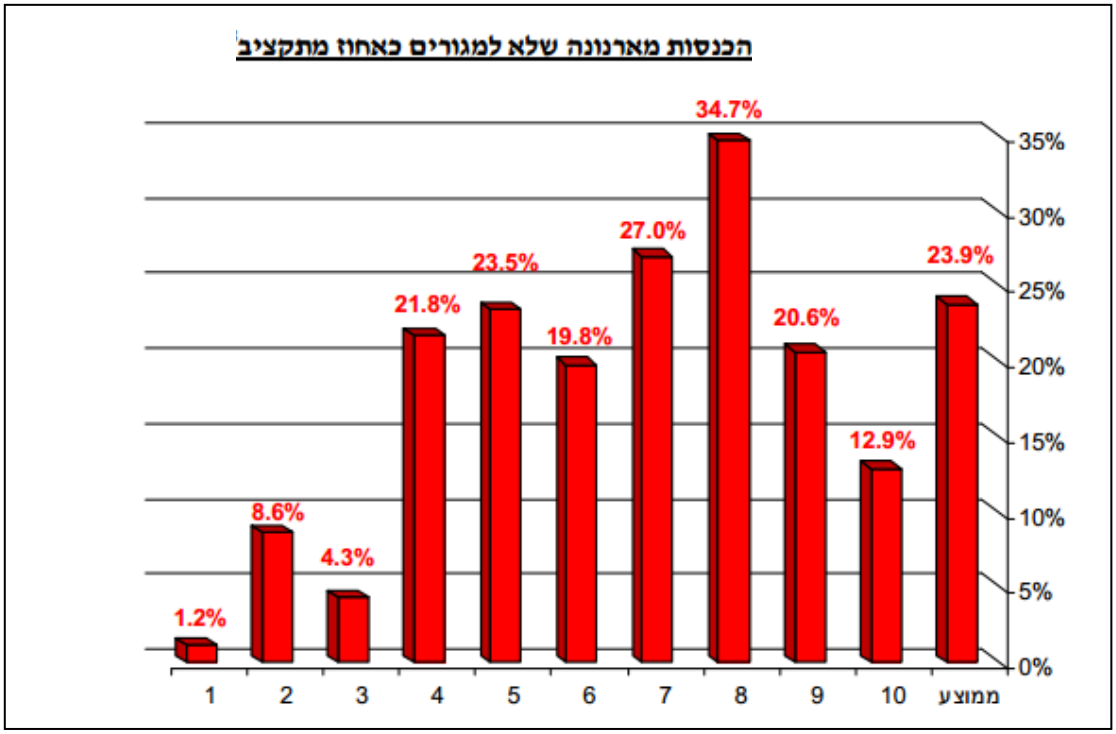
פי 70 במקרי קיצון. הכנסה זו משפיעה ישירות על רמת שירותי הציבור שהרשות יכולה לספק לתושביה (ברנע, 2010).



איור 2: השוואה בין גובה ההכנסה של הרשות לתושב (ההכנסות מארנונה למגורים ומהעברות ממשלתיות למימון שרותי חינוך ורווחה) לעומת גובה ההוצאה הנדרשת מצדה. **(מתוך גזית 2014)**



איור 3: הכנסה מארנונה שלא מגורים לתושב לפי אשכול חברתי כלכלי - פערי ההכנסה מארנונה שלא למגורים מהווים תוספת הכנסה משמעותית ברשויות שברשותן שטחי מסחר ועסקים **(מתוך ברנע 2010)**

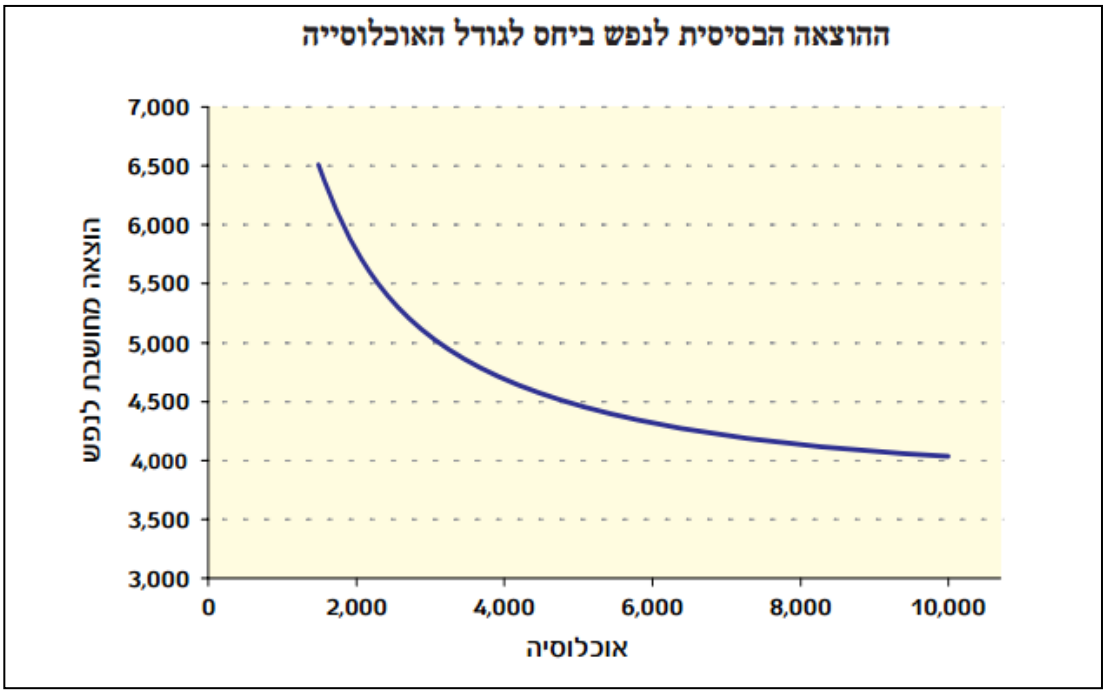


איור 4: אחוז ההכנסה מארנונה שלא מגורים כאחוז מהתקציב, לפי אשכול חברתי כלכלי. **(מתוך ברנע 2010)**

גביית הארנונה, כמרכיב ההכנסה העיקרי של הרשויות הינו כלי כלכלי חשוב שמעצב באופן ישיר ועקיף החלטות תכנוניות וקביעת ייעוד שימושי קרקע. שיטת הגבייה הנהוגה בישראל המבוססת על תעריף קבוע על פי המצב הסציואקונומי של האוכלוסייה באזור המגורים ולא משתנה על פי מחיר הנכס הינה ייחודית ביחס לעולם. במדינות רבות הארנונה נגבית בצורה של מס רכוש והתעריף נקבע על פי אחוז מערך הנכס. על פי שיטה זו (שהייתה נהוגה בעבר בישראל ובוטלה) קיים קשר חיובי בין עליית ערך הנכסים לבין הכנסות הרשות מארנונה. גביית מס רכוש מאפשרת לרשות להחזיר השקעה מפיתוח וליהנות מפעולות שמביאות לעליית ערך הנכסים בשטחה באמצעות הגדלת הכנסותיה באופן ישיר. שיטה זו גם יוצרת באופן עקיף דיפרנציאציה בנטל המס ומבטאת פערים בין מעמדיים – בעלי נכסים יקרים יותר משלמים ארנונה גבוהה יותר. קיים ויכוח באשר לאפקטיביות של שיטת מיסוי זו ולאופן בו היא מייצרת תמריצים לפיתוח עירוני יעיל, והיא מקבלת אינרפרטציות שונות במדינות שונות בעולם (כמו גילום ערך הקרקע ולא ערך הנכס, קביעת תעריף בהתאם להוצאות הרשות ועוד) עם זאת קיימת אחידות דעים על כך שאופן חישוב וגביית המס באשר הוא משפיע בצורה ניכרת על תהליכי פיתוח עירוני (Slack 2002, מכון גזית 2014).

במחקר שערך מכון גזית בנושא חסמים לבניה למגורים אופן חישוב הארנונה זוהה כמרכיב אשר מייצר חסם לבנייה למגורים בישראל. לטענת מחקר זה, חסמים אלה יצטמצמו עם

מעבר למס המבוסס על ערך הקרקע (מכון גזית, 2014). לעומתם, רון הורן שבחן את התפלגות נטל המס בין משקי בית טוען שבהסתכלות כלל ארצית, הארנונה, על אף שהינה מס רגרסיבי מובהק, מגלמת את ערך הנכס, אם כי באופן עקיף ושהמצב הקיים עדיף על פני מס רכוש מבחינת עקרונות הצדק. עם זאת הוא ממליץ לייצר דיפרנציאציה במיסוי בהתאם לרמת ההכנסה באופן ישיר (הורן, 2008).



איור 5: המחשה של היתרון לגודל מבחינת הוצאה לנפש. זאת כתוצאה מעלויות ניהול והוצאות קבועות זהות שמתחלקות בין יותר תושבים.

(מתוך שחור 2010)

2. מענקי איזון ומענקים מיוחדים ממשרד הפנים

בעוד רק 57 רשויות מקומיות בישראל הינן עצמאיות, יתר הרשויות מתבססות כלכלית על מענקי איזון ממשלתיים. מענקי האיזון, כשמם, נועדו לאזן את הפערים הקיימים והגרעון ביכולת ההכנסה וכובד ההוצאות בין הרשויות ולהבטיח סל שירותים שיוויוני בסיסי לתושביהן (שחור, 2010 , מכון מחקר הכנסת, 2013). גובה המענק הינו הפער בין הכנסות הרשות הפוטנציאליות לבין הוצאותיה לפי מודל שגובש בשנת 2004 בוועדת גדיש. העקרונות המנחים של המודל הם צמצום פערים הנובעים מגודל הרשות, הענקת העדפה תקציבית לרשויות מאשכולות חברתיים כלכליים 5 ומטה, שמתמודדות עם הוצאות מוגדלות כמענה לאוכלוסיה ממעמד סוציו אקונומי נמוך. מאפיינים אלה ועוד באים לביטוי במקדמים של הנוסחה לפיה מחושב גובה המענק. עיקרון נוסף עליו נשען המודל הוא מניעת ניצול לרעה של המערכת באמצעות עידוד הרשויות למצות את פוטנציאל הגבייה בשטחן לפני הסתמכות על מענקי הממשלה.

האמצעי לכך הינו בקביעת המענק על פי ההכנסות הפוטנציאליות ולא על פי ההכנסות בפועל וגם הן לא לפי תעריפי הארנונה ברשות בפועל אלה על סמך תעריפים "מוערכים" לפי נתוני הרשות (כך שרשות שמעניקה לתושביה ארנונה נמוכה מהנדרש לא תפוצה על כך ורשויות שבהן אחוזי גבייה נמוכים יותר למעשה "יקנסו") (שחור, 2010).

בנוסף למענקי איזון ניתנים במקרים מסוימים מענקים מיוחדים ממשרד הפנים לצורך סיוע בבעיות נקודתיות ובהתאם להחלטות ספציפיות. כמו כן מועברים כספים נקודתית כנגד פרויקטים שהרשות מבצעת עבור המדינה (מכון מחקר הכנסת 2013, 2008).

3.מענקי השתתפות – מענקי ההשתתפות מועברים לרשויות המקומיות ממשרדי ממשלה שונים ונועדו לממן באופן חלקי או מלא את פעילותן והשירותים שהן מספקות בתחומי אחריותן. מענקים אלה נועדו להבטיח שהרשויות יספקו לתושביהן את שרותי החובה ולסייע במימון שרותי הרשות. ההעברות מתבצעות ברמות שונות ממשרדי השיכון, התחבורה, התיירות, התרבות והמהותיים שבהם ממשרדי הרווחה והחינוך. המענקים ניתנים בשיטת המצ'ינג בהתאם להסכמי מימון תואם, לפיה אחוז מסוים מההוצאה ניתן על ידי הממשלה כאשר את היתר משלימה הרשות המקומית. במילים אחרות – על כל שקל שהממשלה שמה היא מצפה מהרשות להשלים את חלקה. כך למשל שרותי הרווחה שמספקת הרשות ממומנים ב75% ע"י הממשלה כאשר הרשות מחויבת לממן את ההפרש בגובה 25% מהעלות המוערכת. ישנם שני סוגים של תקציבי מימון תואם:

מימון תואם רגיל – מדובר על העברת תשלומים קבועים ממשרדי הממשלה, למימון שרותי החובה לתושבים בתחומם. למשל ממשרד החינוך מועבר תקציב קבוע לתלמיד לפי סוג הרשות (ראה נספח 1).

מימון תואם פיתוח - העברות נקודתיות הניתנות למימון פרויקטים באופן חד פעמי בהתאם להסכמי מימון תואם בין הממשלה לרשות. לדוגמה, הממשלה יכולה להעניק תקציב נקודתי לרשויות לצורך הקמת מרכזי מחשבים לנוער. רשות אשר תקים מרכז כזה תקבל מימון ממשלתי של כ75% לפרויקט.

שיטת המימון התואם היא כלי מימוני- כלכלי של הממשלה שמטרתו לתמרץ רשויות לפתח שרותי ציבור, ולעודד פיתוח פרויקטים בתחומים שבהן הממשלה מעוניינת להשקיע. זו מעין יד מכוונת, שמאפשרת לממשלה לתמרץ ולנתב את הפיתוח המקומי לפי סדר העדיפויות הממשלתי. באותה עת שיטה זו מאפשרת לרשויות מימון משמעותי לפרויקטים אשר בצורה אחרת לא היו יכולות להוציא לפועל. כך שבמצב אידיאלי מימון תואם משרת את שני הצדדים.

עם זאת, קיימת בעייתיות וביקורת על שיטת המימון התואם, בעיקר על כך שהשיטה יוצרת אי שוויון בהזדמנויות – מחזקת את החזקים ופוגעת בחלשים. באשר למימון תואם הרגיל – גובה המימון הוא כמעט אחיד בין הרשויות ומתעלם מכך שההכנסה של הרשויות החלשות

יותר לתושב לא מספיקה בשביל להשלים את החלק היחסי שנדרש מהן ויוצרת מצב בו הרשות אינה מצליחה לממן את חלקה ונמנע ממנה עיקר ההון הממשלתי הנדרש לפיתוח. אמנם רשויות באשכולות נמוכים זכאיות לאחוז מימון גבוהה יותר, אך עבור רשויות רבות אין די בכך. בנוסף, כיוון שאחוז ההשתתפות של הממשלה נקבע כאחוז מההוצאה המוערכת הבסיסית עבור הפרויקט ולא מההוצאה הנדרשת בפועל, נאלצות הרשויות להוסיף תקציב כדי לעמוד בסטנדרטים המקובלים ו/או הנדרשים על ידי הציבור. שיטה זו למעשה יוצרת פערים גדולים בין רשויות היכולות לממן פערים אלה באמצעות הכנסות עצמיות גבוהות או השתתפות הורים/תושבים שמוכנים "לשלם" עבור שרותי ציבור ברמה גבוהה יותר, ורשויות אשר אינן יכולות לממן פערים אלו. פער זה מגביר מצד אחד את הלחץ על הגדלת מקורות ההכנסה העצמיות ומצד שני פוגע ברמת השירותים הניתנים לתושביהן.

מימון תואם פיתוח רק מעצים פערים אלו. למעשה הסיוע המימוני שהממשלה מציעה לפרויקטים של פיתוח שרותי ציבור פתוח רק עבור אותן רשויות שיכולות לשאת בעלות ההשתתפות העצמית. רשויות שמתבססות על הכנסות מארנונה למגורים בלבד אין את המשאבים הנדרשים בשביל להרים את הכפפה שהממשלה נותנת, מה שלא רק מונע מהם פיתוח אלה גם משאיר את רמת שירותי הציבור הרחק מאחור (מרכז מחקר הכנסת 2008, ברנע 2010).

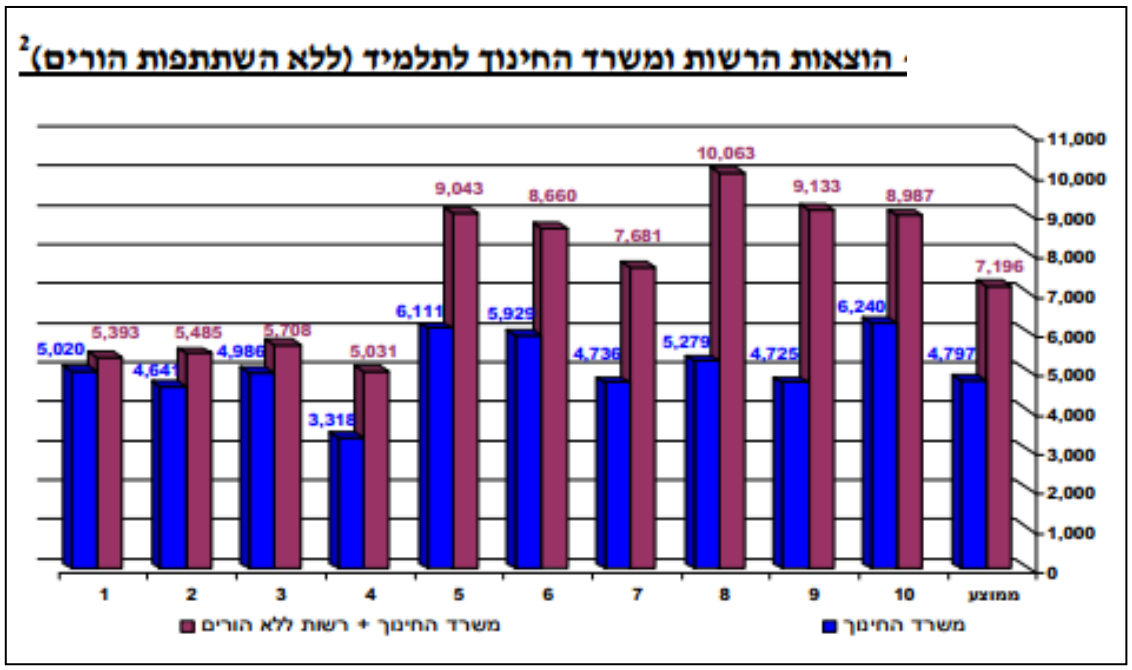
הסתכלות כוללת על צד ההכנסות של הרשות-

כפי שפרטנו לעיל קיימים שלושה מקורות הכנסה עיקריים שנועדו לממן את פעילות הרשות והענקת שרותי הציבור לתושבים. פרט למענק האיזון שמחושב בצורה פרוגרסיבית, יתר ההכנסות (מענקי ההשתתפות, מימון תואם וההכנסות העצמיות (ארנונה)) מהוות שיקוף ישיר של הנכסים הכלכליים והאנושיים של הרשות ומבטאות את הפערים החברתיים והכלכליים בין הרשויות. לאור כך קיימת הטרוגניות רבה בניהול התקציבי של רשויות, אשר מתמודדות עם מציאות תקציבית שונה לגמרי. עובדה זו מתבטאת גם ברמת ההוצאות, איכות שרותי הציבור שהן יכולות להעניק ובמידת "העברת הנטל" לתושבים (ברנע, 2010).

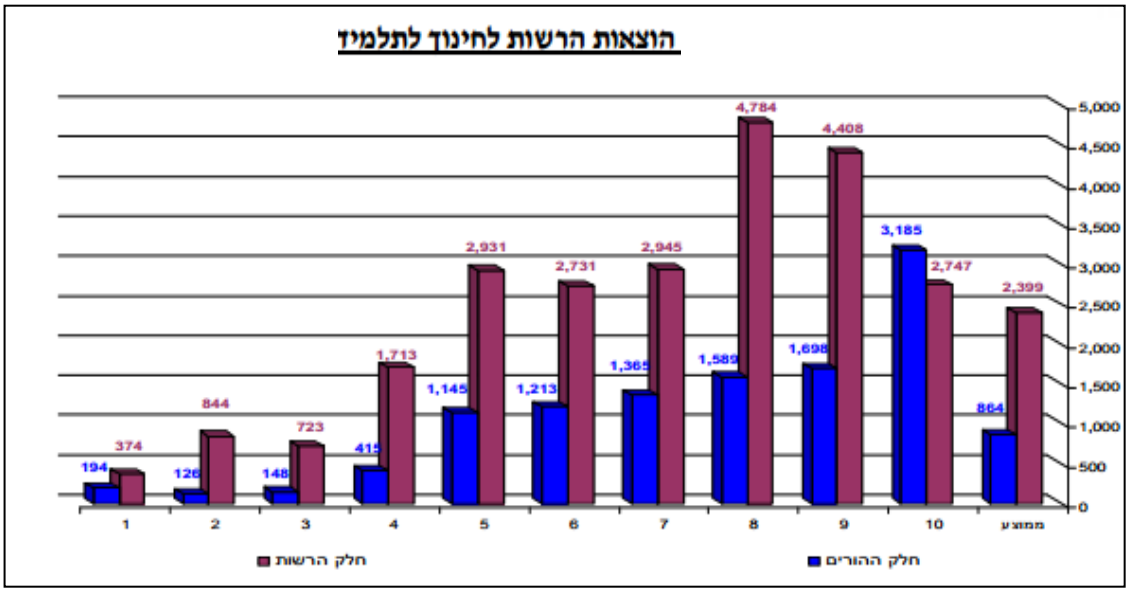
צד ההוצאות - הוצאות הרשות ומימון שרותי ציבור-

הוצאות הרשות הן במידה ניכרת פועל יוצא של הכנסותיה. שרותי החינוך והרווחה, המבוססים על מענקי ההשתתפות, הינם מסעיפי ההוצאה המרכזיים והם מהווים אינדיקציה לרמת החיים והאטרקטיביות של הרשות. בהתאם לפערי ההכנסה של הרשויות, בשני תחומים אלה ניתן לראות הבדלים תהומיים ברמת השרותים שמספקות הרשויות השונות.

שרותי חינוך - ככלל שרותי החינוך מתוקצבים במימון של 75% לכלל הרשויות בכפוף להשתתפות עצמית של 25% של הרשות (כאשר ברשויות באשכולות 4 ומטה בחלק מהסיעפים קיים מימון גדול יותר מצד הממשלה). ממחקר שערך פרופ' אמיר ברנע בנושא תקצוב הרשויות ניתן לראות שבפועל ההשקעה לתושב שהממשלה נותנת כמעט זהה בין הרשויות, אך קיים פער אדיר בהשקעה לתלמיד הכוללת כתוצאה מפערים בתוספת השקעת הרשות והשקעת ההורים. הפער בהשקעת הרשות לתלמיד לדוגמא, מגיע לפי 12 בין רשויות באשכול חברתי כלכלי 1 ל 9. (ברנע, 2010)

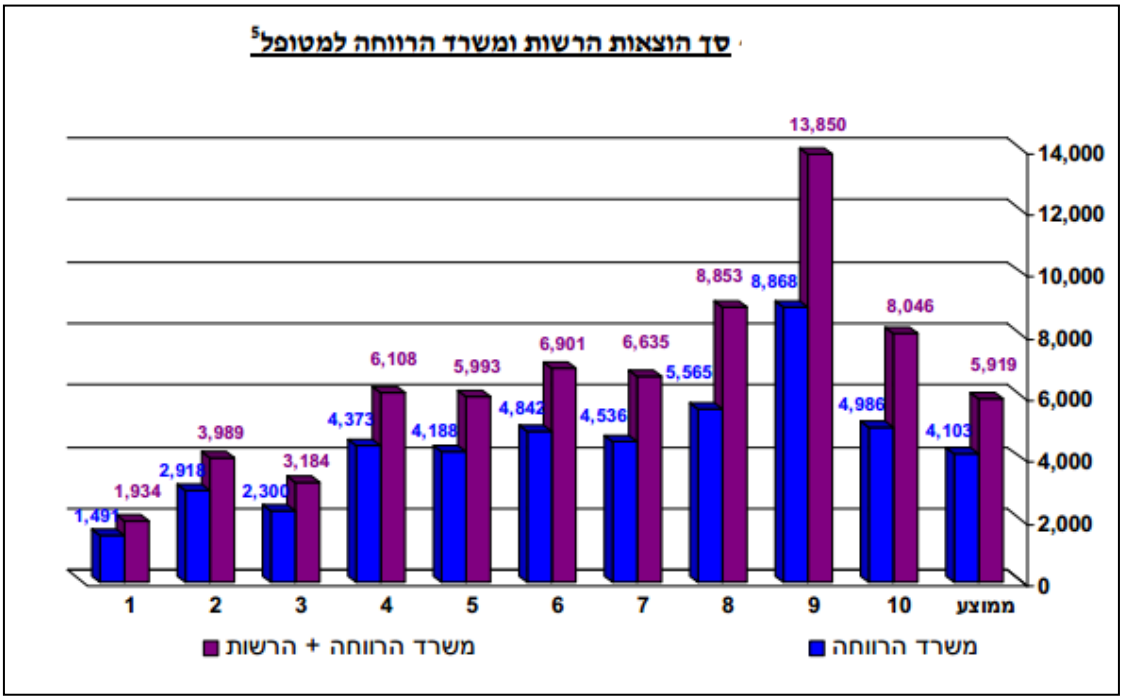


איור 6: הוצאות משרד החינוך לתלמיד הינן כמעט זהות ברשויות מאשכולות חברתיים כלכליים השונים, עם זאת בהסתכלות על ההוצאה לתלמיד בתוספת הוצאת הרשות רואים פערים גדולים בין הרשויות. בעוד ההוצאה לתלמיד באשכול 4 עומדת על 5,031 ש"ח באשכול 8 היא עומדת על 10,063 ש"ח לתלמיד **(מתוך ברנע 2010)**



איור 7: הוצאות על חינוך לתלמיד ללא הוצאות משרד החינוך (חלק רשות + הורים בלבד) באשכולות 1 -10. ההשתתפות הכספית של ההורים בהוצאות החינוך ברשות עולה עם העליה באשכול החברתי הכלכלי. ניתן גם להבחין בפערים גדולים בהוצאות הרשות בין אשכולות 1-3 , 5-7 ו 8-9 שהינה קשורה ישירות למקורות המימון שלהן. בהינתן העובדה כי ההוצאה הממשלתית היא כמעט זהה בין הרשויות "תוספות" תקציביות אלה יוצרות בפועל פערים גדולים ומנציחים את אי השיוויון בין הרשויות **(מתוך ברנע 2010)**

מהנתונים ניתן לראות שבפועל חלק מהרשויות מגדילות את הוצאות החינוך על חשבונן למעלה מ 25% מההוצאה הכוללת וכי מרכיב ההשתתפות של ההורים הוא מהותי המוסיף ומגדיל פערים אלו. ניתן להבחין כי קיים פער חריף (שמתבטא באלפי שקלים לתלמיד) בין התקצוב הממשלתי לפיו "מתמחרת" הממשלה את הוצאות החינוך לבין ההוצאה בפועל. כיוון שההוצאה לחינוך לתלמיד הינה אינדיקאציה לרמת החינוך ברשות ניתן לראות שבפועל הרמה אינה אחידה ורשויות שאין באפשרותן לגייס מקורות מימון נוספים נשארות מאחור.



איור 8: סך הוצאות הרשות ומשרד הרווחה למטופל לפי אשכול חברתי כלכלי. ניתן לראות כי ההשתתפות הממשלתית למטופל אינה אחידה (להבדיל מהשתתפות הממשלה בחינוך) והינה גבוהה יותר באשכולות חברתיים גבוהים יותר. ההוצאה הכוללת למטופל בהתאם, גבוהה יותר בקרב רשויות מאשכול חברתי כלכלי גבוהה. **(מתוך ברנע 2010)**

שרותי רווחה – הוצאות הרווחה של הרשויות המקומיות כוללות טיפול סוציאלי באוכלוסיה נזקקת, זקנים ונוער שזכאים או נדרשים לתמיכה סוציאלית. שרותים שמטרתם סעד ומניעה של בעיות נלוות, וכן מימון של מערכות עירוניות שמטרתם לתמוך בקבוצות האוכלוסיה השונות הנדרשות לסיוע. הוצאות הרווחה גבוהות במיוחד ברשויות מאשכולות סוציו-כלכליים נמוכים בהם שיעור גדול מהאוכלוסיה נתמכת. קיימת אי סימטריה בכך שבמרבית רשויות אלה הנמצאות באשכולות סוציוכלכליים נמוכים נמצאות גם ברמת ההכנסות העצמיות נמוכות. שכן יכולות הגבייה של ארנונה מהתושבים הינה נמוכה והשטחים המניבים נדירים. למעשה אוכלוסיה נתמכת מהווה עול תקציבי כיוון שפוטנציאל ההכנסה ממנה נמוך וסעיף ההוצאות גבוה. חלק גדול מפעולות הרווחה שממנת הממשלה הם מתקציבי פיתוח הניתנים בשיטת המימון התואם. כפי שהצבענו בסעיף הקודם, תקציבים אלה אינם ברי מימוש עבור רשויות חלשות. בנוסף, כיוון שאין ביכולתן לפדות את תקציבי הפיתוח של הממשלה התקציב

שלא ממומש חוזר ועובר לשימושן של הרשויות שכן יכולות לממשם. התוצאה שההוצאה של הממשלה למטופל לנפש ברשויות חלשות נמוכות בצורה משמעותית מברשויות חזקות (ראה איור 8). נוצר למעשה עיוות בכך שלא רק שהממשלה מתקצבת בחסר את הרשויות החלשות, שבהן מספר הנזקקים לשירותי רווחה והטיפול בהם מהווה נטל גדול יותר, הן למעשה "מממנות" את הוצאות הרווחה ברשויות החזקות. (ברנע 2010, מכון מחקר הכנסת 2008). נקודה בעייתית זו חזרה מספר פעמים בדוחות מבקר המדינה. בדו"ח משנת 2000 ציין המבקר כי פערים אלה אינם סבירים וכי הם מצביעים על כך ש"במשך שנים רבות הוקצו עשרות מיליארדי שקלים באופן שאין בו כדי לצמצם את הפערים בהיקפם ובאיכותם של השרותים הניתנים מטעם הרשויות" (מכון מחקר הכנסת 2008, דוח מבקר המדינה 2000).

הסתכלות כוללת על צד ההוצאות – הגדרת "עלות" שרותי הציבור הינה מרכיב מהותי בהתנהלותה הכלכלית של הרשות ומצביעה על נכונותה ויכולתה להשקיע בפיתוחם. כפי שראינו, במציאות הנוכחית כדי להציע שרותי ציבור ברמה גבוהה יותר על הרשות ותושביה להשלים את ההוצאה הממשלתית באלפי שקלים לתושב. מבחינת הוצאות הרשות, העלות השולית לנפש גבוהה במיוחד ברשויות חלשות, שמתבססות באופן כמעט בלעדי על ארנונה למגורים, ובמקרים רבים הכנסות מארנונה אל מול הוצאות הרשות גרעונית (מכון גזית 2014, שחורי 2010, בנק ישראל, 2005).

שיטת המימון התואם מחריפה פערים אלה, רשויות עניות נאבקות כדי להצליח לממן את חלקן בהוצאות החינוך והרווחה ונעדרות במקרים רבים את המשאבים הנדרשים כדי להציע שרותים ברמה שהציבור מצפה לה ודורש. בנוסף על כך מי שיכול לממש את הפרויקטים שהממשלה מציעה להשתתף בעלותם הם רק הרשויות החזקות אשר להן האמצעים לשאת בעלות ההשתתפות.

בהמשך הדוח נבסס טענה לפיה הצורך ההולך וגובר של הרשויות המקומיות בהגדלת הכנסותיהן העצמיות, בד בבד עם דרישה הולכת וגדלה לספק שירותי חינוך ורווחה בסטנדרטים גבוהים יוצרת תמריץ שלילי לבנייה למגורים. בפרק הבא נסקור סוגיות ומאפיינים של הבניה למגורים בישראל ונציג גורמים ודינמיקות המשפיעות על המצב הקיים.

3. <u>פיתוח המגורים בישראל</u>

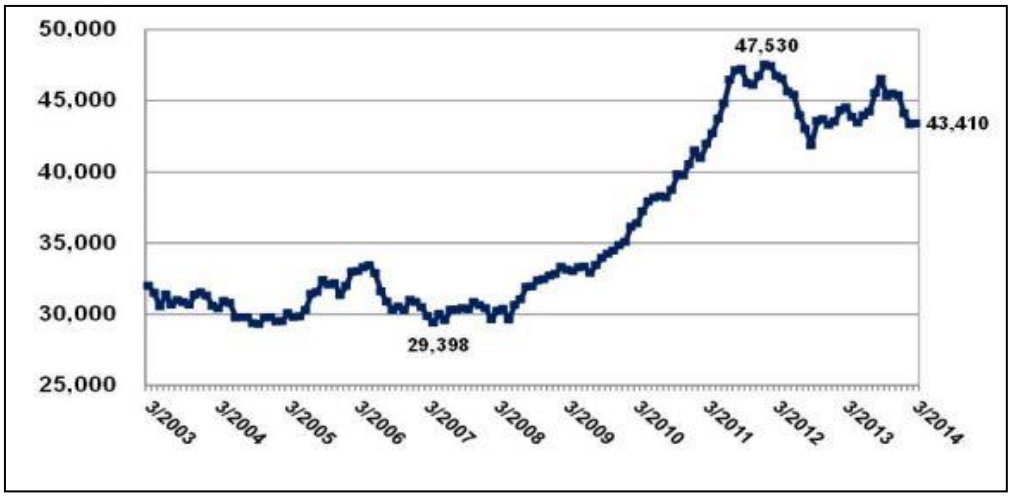
בקרב המדינות המפותחות בולטת ישראל ברמת הצפיפות הגבוהה שלה וכן בקצב גידול אוכלוסיה מהיר במיוחד. מאפיינים אלה אמורים היו, על פניו, לייצר תמריץ להאצה בפרויקטים של בנייה למגורים, ובעיקר כאלה עם ניצולת קרקע גבוהה. זאת כדי לשמור על סימטריה בין ההיצע לביקוש לדירות ולהתמודד בצורה יעילה עם שטח מחיה מוגבל. עם זאת, בפועל נוצרה בישראל מגמה הפוכה – בעשור האחרון קצב הבינוי למגורים הינו נמוך באופן משמעותי מקצב הגידול במשקי הבית (איור 9). מהצלבת נתוני הלמ"ס אל מול נתוני משרד הבינוי נמצא כי החל מ 2004 נוצר מחסור שנתי של כ 10,000 יחידות דיור שמתבטא בפער בין היצע הדירות החדשות לבין הגידול השנתי במספר משקי הבית. (מכון מחקר הכנסת, 2007) המחסור המצטבר עמד ב 2011 על כ100,000 יחידות דיור ממצב של סימטריה בין השניים (בן שטרית, 2014).

הירידה בהיצע הדירות בישראל לעומת הגידול במספר משקי הבית[3]

השנה	היצע הדירות שבנייתן החלה	היצע הדירות שבנייתן הסתיימה	גידול במספר משקי הבית
2002	33,419	38,672	34,500
2003	31,788	33,650	33,400
2004	29,784	33,456	43,200
2005	31,345	32,632	41,900
2006	30,228	30,014	39,000
*2007	29,090	29,070	
שינוי 2002-2007	**-13%**	**-24.8%**	

* נתוני שנת 2007 מבוססים על המחצית הראשונה של השנה.

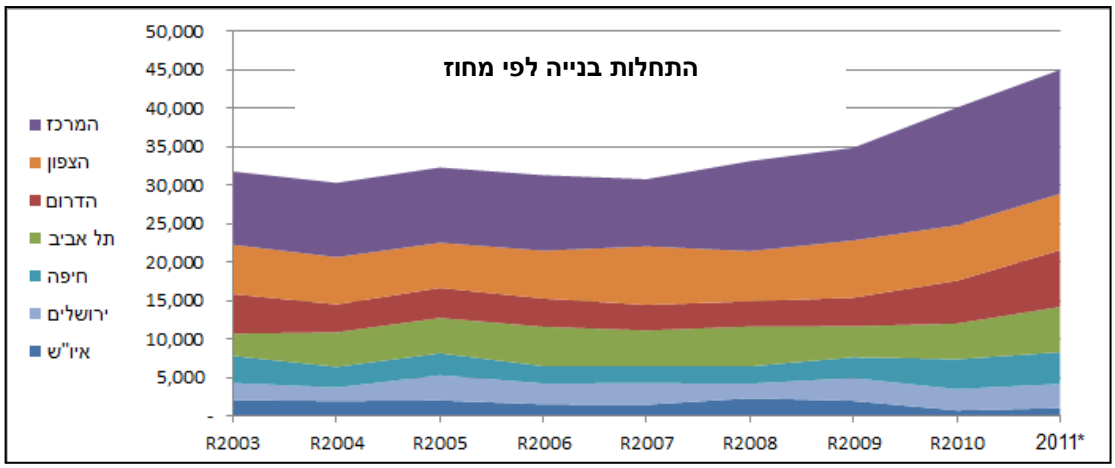
איור 9: השוואת התחלות הבניה והיצע הדירות הגמורות בשנים 2002 – 2007 אל מול הגידול במספר משקי הבית. החל מ2004 נוצר פער עקבי של כ10,000 יחידות דיור למשקי בית חדשים (מתוך מכון מחקר הכנסת, 2007)



איור 10: מגמת קצב התחלות בנייה של דירות למגורים, ממוצע נע של 12 חודשים יוני 2003 – 2014. התקופה שבין 2003 – 2008 התאפיינה בסטאטיות מבחינת מספר התחלות הבניה. החל משנת 2008 ניתן להבחין בעליה חדה במספר התחלות הבניה, מגמה שהגיעה לשיאה ב2011 (אתר משרד השיכון)

קצב ואפיון התחלות בניה –

איור 10 מצביע עליה בהתחלות הבניה בין השנים 2007 – 2011 ואחריה ירידה בשנת 2012 (פוסט המחאה החברתית) והתייצבות בשנים שלאחר מכן. היקף הבניה הגדול ביותר התרחש במחוז המרכז, שהינו גם המחוז היחיד שרשם שיעור הגירה חיובית בשנים אלה (למ"ס 2012, מכון מחקר הכנסת 2012). באיורים 11 ו12 ניתן לראות את היקף הבניה למגורים במחוזות השונים. ניתן להבחין כי היקף הבניה הגבוה ביותר הינו באופן עקבי במחוז המרכז ומהווה כשליש מהתחלות הבניה הארציות. (עיבוד נתוני למ"ס)



איור 11: היקף התחלות הבניה של יחידות דיור בישראל בשנים 2003 – 2011 לפי מחוזות . היקף הבניה הגבוה ביותר הינו באופן עקבי במחוז המרכז ומהווה כשליש מהתחלות הבניה הארציות (עיבוד נתוני הלמ"ס)

הגירה פנימית לפי מחוז בשנים 2000–2010 (באלפים)

מחוז	נכנסים	יוצאים	מאזן ההגירה נטו
הצפון	303.3	335.4	-32.1
הדרום	363.3	387.3	-24.0
ירושלים	193.1	244.9	-51.8
חיפה	283.2	303.4	-20.2
המרכז	773.4	628.2	+145.2
תל-אביב	595.2	648.4	-53.2
יהודה ושומרון	170.8	128.0	+42.8
סך הכול	**2,682.3**	**2,675.6**	

איור 12: מאזן ההגירה לפי מחוז בשנים 2000 – 2010 . המחוז היחיד שרשם הגירה חיובית בשנים אלה (פרט לאי"וש) הינו מחוז המרכז. המחוזות עם ההגירה השלילית הגבוהה ביותר הם תל אביב וירושלים. (מכון מחקר הכנסת, 2012)

פילוח שוק הדיור - למי בונים, מי קונה?

את שוק הדיור בישראל ניתן לפלח לשלוש קבוצות עיקריות:

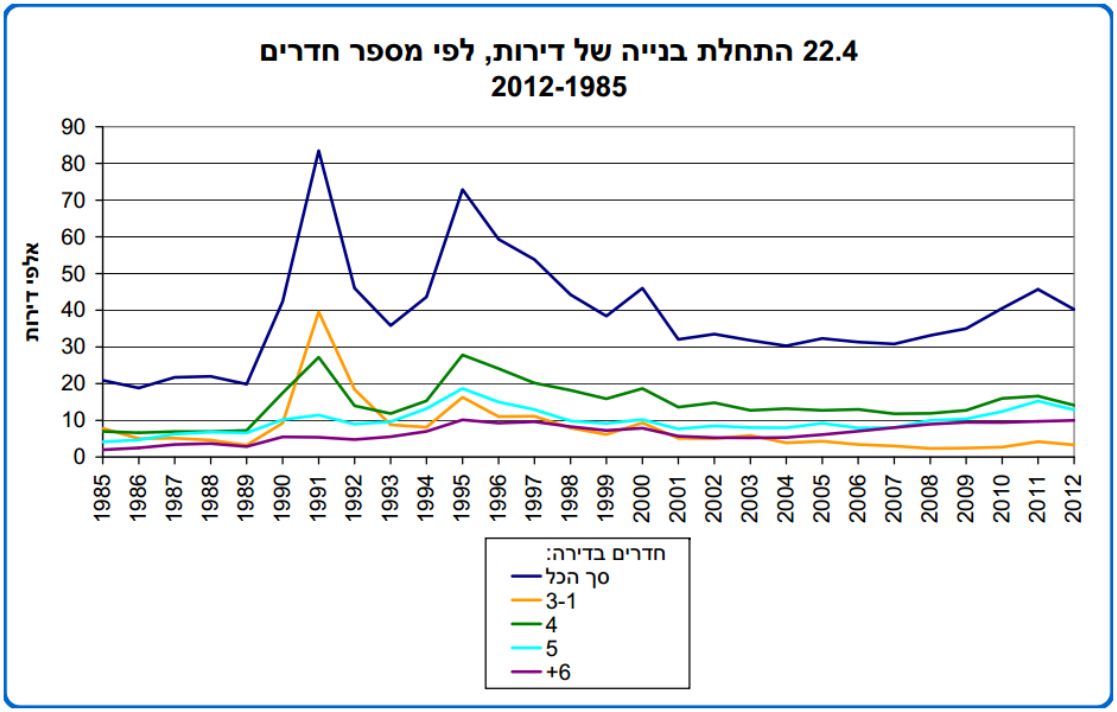
הפלח היוקרתי – המאיון העליון בישראל ותושבי חוץ. זהו שוק של דירות יוקרה, נבנות בעיקר בת"א וירושלים וכן בנתניה ואילת. שוק זה מתאפיין ברמת מחירים גבוהה במיוחד. בתחילת שנות ה-2000 חל גידול משמעותי בביקוש לדירות מסוג זה אשר בא לידי ביטוי בגידול בכמות הדירות שנבנו עבור קהל היעד. (מכון מחקר הכנסת 2008, בן שטרית, 2014)

הפלח הבינוני גבוה – משפרי דיור בקרב העשירונים הגבוהים בישראל. הגידול בכוח הקנייה של אוכלוסיה זו בשנים האחרונות יחד עם המחסור בקרקעות, יצר ביקוש שעולה על ההיצע והביא לעליית מחירים.

הפלח הבינוני נמוך – שכונות וישובים במרכז הארץ ורוב הישובים בצפון הארץ ודרומה. בקרב אוכלוסיות אלה חל גידול מתון בלבד, אם בכלל, בכח הקניה עקב הצמיחה במשק, ובמקרים רבים הביקושים לא התממשו במלואם בשל מחסור בהון עצמי. בנוסף מלאי דירות גדול יחסית ובנייה שלא תואמת את העדפות התושבים יצרו עודף היצע שהתבטא בירידת מחירים באזורים אלה. (מכון מחקר הכנסת, 2008)

דירות יותר גדולות, פחות בנייה ציבורית –

מאפיין נוסף של הבניה למגורים בעשורים האחרונים הינו ירידה בהיקף הבניה הציבורית. מאז קום המדינה חלה ירידה בהיקף הבנייה הציבורית מתוך כלל התחלות הבניה, מגמה אשר המשיכה גם בעשור האחרון. ההבדל המשמעותי בין בניה ביוזמה פרטית לציבורית הינה בתכנון ובפיקוח עליה. בנייה ביוזמה ציבורית הינה על אדמת מדינה והאחראי על הבניה הינו משרד השיכון אשר מעודד בנייה באזורים מסוימים לפי תוכניותיו. לעומת זאת בניה ביוזמה פרטית יכולה להתקיים על אדמה פרטית או ציבורית ורמת הפיקוח על אופי הבניה ותכנונו בידי השוק הפרטי. קיימת טענה שהירידה בשיעור הבניה הציבורית מתבטאת בין היתר בבנייה שאינה עולה בקנה אחד עם המדיניות התכנונית המוצהרת של הממשלה ובהתגברותם של שיקולים מקומיים ופרטיים בנושא הבנייה למגורים. ביטוי לכך ניתן לראות בשינוי בגודל הדירות שנבנו בשנים האחרונות (איורים 13 ו 14). בין 2000 ל2010 חלה ירידה של כ73% במספר הדירות בנות 3 חדרים ומטה שנבנו בישראל ועליה משמעותית באחוז הדירות הגדולות (בנות 5 חדרים ומעלה) (בן שטרית, 2014, מכון מחקר הכנסת, 2012). שינויים אלו מקורם בנטיה מצד ראשי רשויות לבניית דירות גדולות מתוך הנחה שאלו מעודדות הגירה של אוכלוסיה חזקה יותר (אוכלוסייה עמידה, משפרי דיור, גליאים מבוגרים 35- 45) וכאסטרטגיה (שלעיתים מגובה במדיניות מוצהרת) לדחוק החוצה אוכלוסיות חלשות (זוגות צעירים, מעמד סציואקונומי נמוך) (בנק ישראל, 2005). מגמה זו



איור 13: התחלות בניה בשנים 1985 -2012 לפי מספר החדרים בדירה. משנת 2000 ניתן להבחין במגמת ירידה בבניית דירות 3 חדרים (פחות מ10% מהדירות שנבנו בשנים אלה) ועליה במספר הדירות בנות 5+ חדרים. **(נתוני למ"ס 2013)**

הובילה למחסור בדירות קטנות, וצימצמה את היצע הבחירה של תושבים ממעמד סוציואקונומי נמוך אשר הולכים ונדחקים לפריפרייה הגאוגרפית והחברתית. מדיניות זו גם לא עומדת בקו ישר עם מגמות דמוגרפיות של האוכלוסיה ויוצרת עיוות בין הצרכים של קבוצות אוכלוסיה כמו משפחות צעירות, רווקים ומבוגרים לדירות קטנות יותר לבין ההיצע (למ"ס 2013, ממ"כ 2012, בן שטרית, 2014).

התחלות בניית דירות לפי מספר החדרים

שנה	עד שלושה חדרים	אחוז	ארבעה חדרים	אחוז	חמישה חדרים +	אחוז	סך הכול
2000	9,292	20.2%	18,652	40.6%	18,020	39.2%	**45,964**
2010	2,493	6.3%	15,624	39.4%	21,558	54.3%	**39,675**
שינוי	*-73.2%*		*-16.2%*		*19.6%*		***-13.7%***

איור 14: השוואת אחוז השינוי במספר החדרים לדירה מכלל הבניה למגורים בין השנים 2000 ל2010 **(מתוך מכון מחקר הכנסת, 2012)**

יותר בניה צמודת קרקע

פער נוסף בין המדיניות התכנונית המוצהרת של המדינה לבין הנעשה בשטח בא לביטוי בריבוי הבנייה צמודת הקרקע. בממוצע כ50% מהתחלות הבניה בין השנים 2003 – 2010 היו של דירות צמודות קרקע, תופעה המבטאת במידה מה הימנעות מציפוף ובינוי במרכזי

ערים. באיור 15 המפרטת את סוג הבניה, ניתן לראות כי בהשוואה ל-1995 חלה ירידה באחוז הבנייה הרוויה מסך התחלות הבניה. (ממ"כ 2007, בן שטרית, 2014)

המחסור ביחידות דיור משפיע על רמת המחירים –

מספר התחלות הבנייה לפי מאפייני בניין, 1995 ו-2007

	1995	2007
מספר התחלות הבנייה	72,876	30,788
סוגי התחלות הבנייה	**פילוח התחלות הבנייה (כאחוז מכלל התחלות הבנייה)**	
בניינים חדשים בני דירה אחת או שתיים	21.9%	39.6%
בניינים חדשים בני שלוש דירות ומעלה ולא יותר משתי קומות	9.8%	7.4%
בניינים חדשים בני שלוש דירות ומעלה בני שלוש קומות ויותר (בנייה רוויה)	66.6%	50.6%
דירות שנוספו לבניינים קיימים	1.6%	2.3%

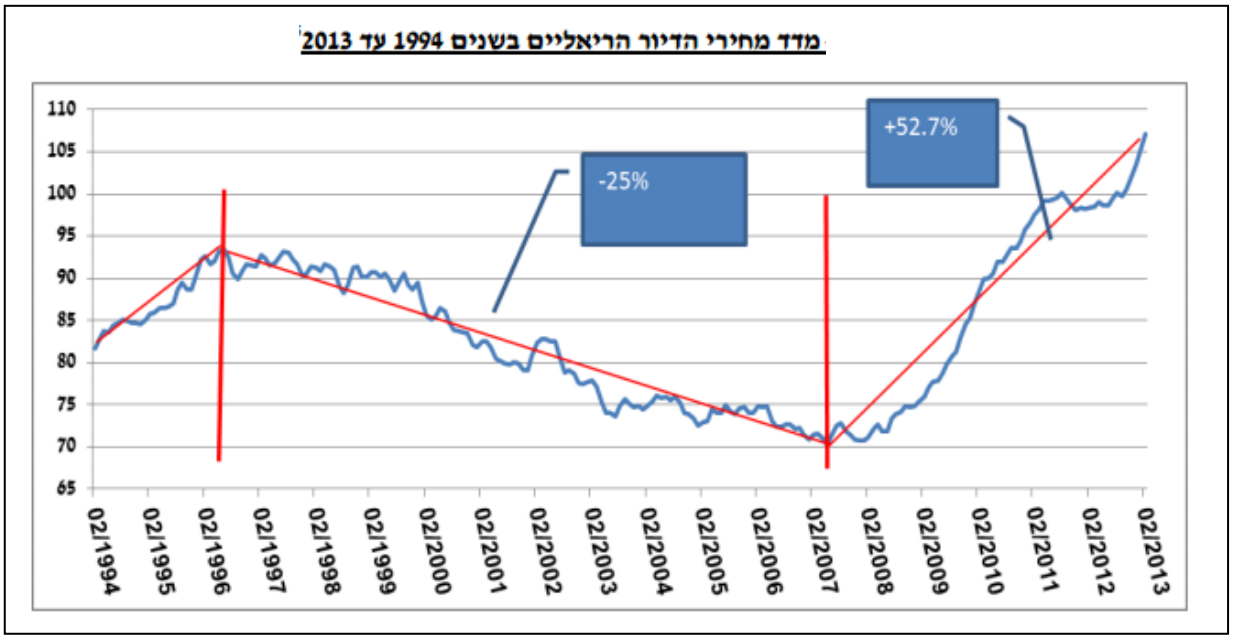
איור 15: מספר התחלות בניה לפי מאפייני בנין 1995 לעומת 2007. אחוז גדול יותר של בניינים בני דירה או שתיים לעומת ירידה באחוז הבניינים בני 3 קומות ומעלה **(מבוסס על נתוני למ"ס 2011 – מתוך בן שטרית למרכז טאוב, 2014)**

הביטוי הבולט והמתוקשר ביותר של המחסור בבנייה למגורים ניכר במחירי הדיור בישראל, נושא שנמצא על סדר היום של הממשלה והציבור בשנים האחרונות וצף בעקבות המחאה החברתית ב2011. נושא ריסון מחירי הדיור מניע היום, במידה רבה את המדיניות הממשלתית לזירוז הבניה למגורים ובחירת הפתרונות לבעיה. קיימת מחלוקת באשר לגורמים לעליית המחירים החדה ובהתאם לצעדים שיש לנקות על מנת לרסנם.

2007 – שנת מפנה מבחינת מחירים והיקפי בניה

מדד מחירי הדיור הריאליים (איור 16) בשנים 1994 - 2013 מראה מגמה של מחזוריות במחירי הדיור – עלית מחירים עד אמצע שנות ה -90 ואחריה ירידה שנעצרת ב 2007, שנת מפנה בה מתחילה עליית מחירים תלולה שלמעשה ממשיכה עד היום. אמנם בשנת 2011 התייצבו המחירים (מיוחס להשפעות וספקולציות בעקבות המחאה החברתית) אך כבר ב-2012 חלה עלייה תלולה עוד יותר במחירי הדיור (בשיעור ריאלי של 7%).

בשנת 2007 היתה גם נקודת מפנה מבחינת מגמת התחלות וגמר הבניה שהפכה משלילית לחיובית עד 2012. עליה זו הושפעה גם מעליית המחירים אך גם מעלייה במדד תשומות הבנייה ושהשפיעה אף היא על התנהגות היזמים שבאה לביטוי בכמות התחלות הבנייה ובזירוז/עיכוב פרויקטים בעשור האחרון אל מול קודמו.



איור 16: מדד מחירי הדיור הריאליים 1994 - 2013. עליית המחירים הנוכחית התחילה ב2007 וממשיכה עד היום. (מתוך מכון מחקר הכנסת, 2012)

התחלות וגמר בנייה של דירות למגורים

שנה	התחלת בניית דירות למגורים		גמר בניית דירות למגורים	
	מספר דירות	שיעור שינוי	מספר דירות	שיעור שינוי
2002	33,512		38,698	
2003	31,862	-5%	34,701	-10%
2004	30,263	-5%	33,468	-4%
2005	32,271	7%	32,604	-3%
2006	31,059	-4%	30,899	-5%
2007	**30,784**	**-1%**	**29,550**	-4%
2008	33,144	8%	30,457	3%
2009	34,927	5%	32,699	7%
2010	40,529	16%	33,320	2%
2011	45,734	13%	34,303	3%
2012	39,795	-13%	37,006	8%
שינוי מצטבר 2002-2007	-8%		-24%	
שינוי מצטבר 2007-2012	29%		25%	

איור 17: שיעור השינוי בהתחלות וגמר בניה בשנים 2002 – 2012. ב2007 החלה מגמה של של עלייה בהתחלת בניה של דירות למגורים.

פרויקטים תכנוניים לידיים פרטיות, קיצוץ בתקציבי משרד השיכון והעדר פיקוח והתוויית דרך מצידו, במיוחד בכל הנוגע למחויבות לאוכלוסיות חלשות. הדוח מצביע על כך שלתהליך זה השפעה קריטית על המחסור העצום בהיצע הדירות למגורים ועליית המחירים החדה ב2007 (בן שטרית, 2014).

שיווק קרקעות וחסמים בירוקרטיים-

גורם נוסף ומשמעותי המשפיע על הבינוי למגורים בישראל הוא שיווק הקרקעות. 93% מהקרקעות של ישראל הן בשליטת רשות (מנהל) מקרקעי ישראל, , והוא אחראי על הפשרתן ושיווקן. העובדה שרובן המכריע של קרקעות המדינה הינן בשליטה ממשלתית אמורה על פניו להגדיל את שליטתה של המדינה בתהליכי בנייה ופיתוח. לאור הפער בין הצרכים וההיצע רווחת הביקורת על כך שהרשות מונעת משיקולים מונופוליסטיים ושאינם עומדים ביעדי השיווק שהמדינה קובעת ובכך תורם להאטת קצב הבניה למגורים (מכון מחקר הכנסת, 2013). עם זאת, לפי דוח בנק ישראל מ-2012 צוואר הבקבוק באישור התוכניות נמצא בוועדות המקומיות ומייחסים את הירידה בכמות התחלות הבניה ב 2012 דווקא לירידה בכמות ההיתרים שנתנו הועדות המקומיות (מכון מחקר הכנסת, 2013, בנק ישראל, 2012).

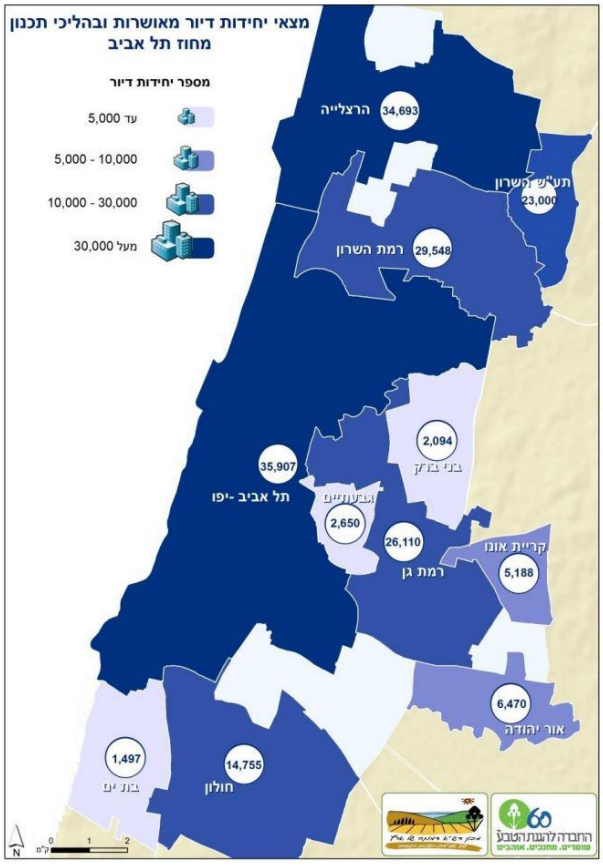
עידוד הפשרה של קרקעות אל מול מימוש המלאי התכנוני הקיים.

על אף שמיוחס משקל רב לנושא שיווק הקרקעות והאצת תהליכי תכנון, מיפוי המלאי התכנוני הקיים לבניה למגורים מלמד שקיימות היום תוכניות מאושרות רבות אשר אינן ממומשות. עובדה זו מעלה שאלות לגבי הצורך להפעיל לחץ להפשרה של קרקעות חדשות אל מול מדיניות השואפת לנצל את הפוטנציאל שבמימוש תוכניות מאושרות. מתוך דו"ח שהפיק מנהל מקרקעי ישראל ב 2010 עולה שקיימות תוכניות מאושרות לכ 160,000 יחידות דיור ו 280,000 יחידות דיור נמצאות בתהליכי תכנון (נכון למאי 2010). רוב הדירות המאושרות נמצא אמנם בפריפרייה, אך גם במחוז המרכז, בו הביקושים הם הגבוהים ביותר, קיים מלאי תוכניות לא מבוטל של כ-90 אלף יחידות דיור מאושרות (איור 18). מניתוח החסמים למימוש תוכניות אלה עולה מכלול של חסמים שאינם אחידים. במחוז המרכז למשל, היעדר פתרונות תחבורה (או תלות בפתרון תחבורתי) ובעיות מקרקעין זוהו כחסם הדומיננטי וניסיונות של הרשויות לשנות תוכניות תקפות זוהו כגורם מעכב. במחוז תל אביב (שם המלאי התכנוני קטן יותר) הגורם המעכב העיקרי זוהה כנסיונות של הרשות לשנות תוכניות תקפות ולא חסמים חיצוניים הם שמעכבים את מימוש התכניות. בפריפריה, שם הביקושים נמוכים יותר אכן ניתן לזהות גם חסמים של שיווק ומחירי מכרזים נמוכים כדומיננטיים (מכון דש"א, 2010). במחקר שבחן את פוטנציאל הגידול של הרשויות בהינתן מימוש המלאי התכנוני הקיים של יח"ד הוערך כי במועצות המקומיות במחוז תל אבבי קיים פוטנציאל גידול של 195,000 יחידות דיור (לא כולל תמ"א 38). עובדות אלה מחזקות קולות

אשר קוראים להתמקד במימוש התוכניות קיימות והבנת החסמים אשר מונעים מהם לצאת אל הפועל. זאת כבסיס לפתרון בעיית הדיור בצורה ארוכת טווח.

מחוז	סה"כ יחידות מאושרות בתכניות מפורטות	אחוז
צפון	19,308	10%
חיפה	26,654	14%
מרכז	90,159	47%
ירושלים	19,283	10%
דרום	38,411	20%
סה"כ	193,813	100%

איור 18: מספר יחידות הדיור המאושרות בתוכניות מפורטות לפי מחוזות (פיטלסון, 2014, מכון דש"א)



איור 19: הערכת פוטנציאל יחידות דיור לפי רשויות (פיטלסון 2014, מכון דש"א)

מדיניות ופעולות ממשלתיות לעידוד בניה למגורים -

לאור עליית בעיית הדיור לסדר היום בשנים האחרונות התקבלו שורה של החלטות מצד הממשלה ובנק ישראל שמתרכזות בשני מישורים:

1. צעדים לריסון הביקושים לרכישת דירות בכלל ולהשקעה בפרט – מגבלות למתן משכנתאות, העלאת מס הרכישה לרוכשי דירות להשקעה (מכון מחקר הכנסת, 2013).

2. הגדלת היצע הדירות – למשל, החלטת ממשלה לפעול להגדלת היצע הקרקע למגורים שכלל אישור יחידות דיור ל 60,000 בשנה בשנים 2011 - 2020, הקמת ועדות לדיור לאומי (וד"לים), הארכת הפטור ממס שבח למוכרי דירות להשקעה וניסיון לקצר הליכים בירוקרטיים ותכנוניים.

במסגרת מאמצים אלה הממשלה קידמה תקנה לשעת חירום - חוק הותמ"ל (הצעת החוק להקמת ועדה מיוחדת לקידום הבנייה "במתחמים מועדפים לדיור") אשר עברה בקריאה שניה ושלישית בכנסת בסוף יולי 2014. מדובר בחוק שקידם משרד האוצר ומטרתו הקמת מוסד תכנוני ארצי שיקבל סמכויות רחבות לאשר מתחמים גדולים של אלפי יחידות דיור. הצעת החוק מייצרת כלים חדשים כדי לפצות את מחזיקי הקרקע, אבל גם להשיב את הקרקע (שעיקרה חקלאית) לידי המדינה לבניית הפרויקטים של המגורים. זאת מתוך אמונה שקיים מצב חירום לאומי המצריך ראייה אסטרטגית ורצון להראות באופן מיידי תוצאות בשטח. המטרה המוצהרת של המהלך היא לאפשר לזרז הליכים באמצעות הסרת חסמים בירוקרטיים ותיעדוף הבנייה למגורים, אך משמעותו היא דרמטית מכך. למעשה מדובר בהקמת גוף עוקף למערכת התכנון הקיימת והפחתת משקלן של התנגדויות להפקעת קרקעות ושיתוף ציבור ונציגים סביבתיים ומקומיים בתהליך. (פרוטוקול ועדת הפנים והגנת הסביבה, 2014 : המטה לתכנון אחראי, 2014).

הבעייתיות והביקורת על המהלך הוא שקיצור תהליכים בירוקרטיים משמעותו הסרת מערכת האיזונים והבלמים הקיימים בתהליכי התכנון שנועדו להגן על אינטרסים ציבוריים. בנוסף קיימת טענה שהבניה המואצת לא תביא בפועל להורדת מחירים כל עוד לא מוגדרים יעדים ומחירי יעד. לכך מצטרפות טענות חברתיות על כך שאין הקצאה לדיור ציבורי/דיור בר השגה בתוך כך. החיוניות של האצת תהליכי התכנון בצורה כה אגרסיבית מוטלת בספק לאור העובדה שבמלאי התכנוני הקיים קיימים מאות אלפי יחידות דיור. הגורסים בעמדה זו טוענים שההתמקדות צריכה להיות במימוש המלאי הקיים ובחיזוק הועדות הקיימות באמצעות הקצאת תקנים וכוח אדם ולא באמצעות יצירת גוף עוקף שלטענתם רק יסרבל ויערים הליכי בירוקרטיה נוספים (פייטלסון 2014: פרוטוקול ועדת הפנים והסביבה 2.2014, נייר עמדה הפורום לתכנון אחראי, 2014). ביקורת נקודתית באה גם מצד הרשויות המקומיות והאזוריות אשר התרעמו על ההפקעה של סמכויותיהם באשר לעיצוב הפיתוח בתחום שיפוטם והזהירו מפני בניה מואצת אשר תתעלם מצרכים מקומיים ותהווה נזק בטווח הארוך (נייר עמדה מועצות אזוריות ומקומיות, 2014).

ערוץ פעולה משלים לפעילות הועדה המיוחדת שמציע האוצר, הם הסכמי גג בין משרד האוצר לרשויות המקומיות. ההסכמים אלה נולדו מתוך ניסיון להתגבר על חסמים של שיווק ופיתוח קרקעות בין המנהל לרשויות באמצעות שני אפיקים:

1. תימרוץ מימוני להוצאת היתרי בניה– העברה של 10,000 ש"ח לרשות על כל היתר בניה ליח"ד. התמריץ מיועד לרשויות אשר יוציאו יותר מ-200 היתרי בניה בשנה מעל הממוצע הרב שנתי של הרשות.

2. פיתוח תשתיות – קדם מימון ממשלתי לפיתוח תשתיות תחבורה, מוסדות חינוך ומבני ציבור נדרשים עוד משלב שיווק הפרויקט (משרד האוצר, 2014: פרוטוקול ישיבת ועדת הפנים והסביבה 2.2014 : אתר משרד השיכון)

בשנה האחרונה נחתמו מספר הסכמי גג מול רשויות מקומיות -במודיעין, בראש העין ובקרית ביאליק. מטרת ההסכמים היא לזרז את הליך התכנון והבנייה של עשרות אלפי יחידות דיור באמצעות הסרת ההתנגדויות של הרשויות המקומיות על רקע בעיות במימון העלויות והתשתיות הנלוות (הודעה לעיתונות, רשות מקרקעי ישראל, 2014).

לסיכום, קיימת היום הכרה גורפת בכך שיש צורך בבניה מאסיבית למגורים בישראל על מנת לתת מענה לגידול במשקי הבית ולרסן את עליית המחירים התלולה של השנים האחרונות, אך ויכוח נוקב באשר לפעולות שיש לנקוט לשם כך, בהגדרת גודל ואופי הבעיה ובזיהוי מקור החסמים שהתרתם תביא לירידת מחירים וצמצום פערים בין הביקוש להיצע. האם יש צורך בפעולות נקודתיות ומהירות לצורך יציאה ממצב חירום לאומי או דווקא בגיבוש אסטרטגיה ארוכת טווח שתטפל בצורה מקיפה בבעיית הדיור ולא רק ביצירת היצע. (פרוטוקול ישיבת ועדת הפנים והסביבה, 2014).

בשוק הדיור בישראל פועלים מספר שחקנים משמעותיים – הממשלה באמצעות משרד הבינוי ורשות מקרקעי ישראל, משרד הפנים הן בהיבטי התכנון והרישוי והן בהיבט המוניציפאלי, בנק ישראל, הרשויות המקומיות, בנקים, יזמים פרטיים, וכמובן בעלי הדירות הקיימים והעתידיים. היחסים והאינטרסים השונים מעצבים את אופי הבניה למגורים בצורה שלעתים סוטה מהמדיניות התכנונית המוצהרת. קיימים היבטים וגורמים רבים לסוגיית עליית מחירי הדיור והמחסור בהיצע, מפאת קוצר היריעה התמקדה סקירה זו במאפיינים מרכזיים. הקשר בין מאפיינים אלה לבין התקצוב המוניציפאלי ברשויות יוצג ויפורט בהמשך הדוח.

4.השפעת מבנה התקציב המוניציפלי על הבניה למגורים -

בפרק הראשון סקרנו בצורה מפורטת את נקודת המבט המקומית ואת התנאים המימוניים בהם מתקיימות הרשויות וכן והפערים הגדולים שנוצרו ביניהן. כמו כן פרטנו על הקושי של הרשויות לדאוג לאינטרסים המקומיים שלהם - לעמוד ולספק שרותי חינוך ורווחה ברמה גבוהה ולשרוד בסביבה תחרותית.

בצל מציאות זו, מקבלים הצרכים המקומיים המיידיים לא פעם עדיפות על פני אינטרסים לאומיים. למשל היעד הלאומי של מתן פתרונות של הגדלת היצע הדיור ומתן מענה לאוכלוסיות מגוונות, נדחק בסדר העדיפות המקומי בשל הנטל התקציבי אשר מטילות יחידות דיור נוספות על התקציב המקומי. ראיה לכך ניתן לראות בצוואר הבקבוק שנוצר בוועדות המקומיות ובמכשולים בירוקרטיים שמעכבים מימוש תוכניות, כמו כן באפיקי הפיתוח בהם בוחרות הרשויות ניתן לראות חוסר הלימה עם הצרכים הבוערים ברמה הכלל ארצית. דפוס זה בא לביטוי בבנייה לא פרופורציונלית של יחידות דיור גדולות בעוד קיים צורך ביצירת פתרונות מגורים למשפחות צעירות, צעירים ואוכלוסיות מעוטות יכולת. הפער מורגש גם באחוז הגבוהה של דיור צמוד קרקע שאינו הולם את השאיפות הסביבתיות והעירוניות שגובשו בתמ"א 35 ובהעדפה ברורה של ייעוד קרקע למסחר ותעשיה על פני מגורים.

בחינה של החלטות וכיווני הפעולה של הממשלה לפתרון בעיית הדיור מצביעה על כך שהיא מזהה את הרשויות המקומיות כגורם מעכב משמעותי במשוואה. הממשלה סימנה חסמים בירוקרטיים כגורם מרכזי של הבעיה, ובתוך כך את הרשויות המקומיות כגורם מעכב. הפתרונות הפרקטיים אותם הממשלה מקדמת היום הם בנייה מואצת ומיידית של אלפי יחידות דיור, זאת באמצעות דילוג מעל מסוכות בירקרטיות ופרימת קשרים ברמה המקומית, אך תוך התעלמות במקרה אחד ו/או הפעלת לחץ כלכלי במקרה שני על הרשויות המקומייות:

א. קיצור תהליכים - בין היתר באמצעות הקמת הוד"לים וחוק הותמ"ל

ב. מענקי פיתוח - מתן מענה נקודתי למצוקה הכספית שמרתיעה את הרשויות מלבנות למגורים באמצעות מענקים כספיים ומימון מקדים של תשתיות (בתמורה לבניית אלפי יחידות דיור) - הסכמי גג.

על פניו שני הפתרונות הנ"ל אמנם נוגעים בדילמה בה נמצאות הרשויות, אך בפועל מתמודדים עם הבעיה באמצעות דילוג מעליה ומתן פתרון קצר טווח הוד"לים, הותמ"ל והסכמי הגג עוקפים דה-פקטו את מערכות התכנון המקומיות (ועדות התכנון) ומציבים מודל תכנוני בו משקלה של הרשות המקומית קטן ביחס למסלול הרגיל על פי חוק התכנון והבנייה.

בסקירת מבנה התקצוב המוניציפלי בישראל הצבענו על המעבר להכנסות עצמיות כמהלך שהשפיע בצורה ניכרת על הפערים בין הרשויות המקומיות השונות. הנתונים מהשנים האחרונות מצביעים על פערים דרמטיים ברמת שירותי החינוך והרווחה המסופקות לתושבים בין רשויות באשכולות חברתיים כלכליים שונים, וכן במשקל גדל והולך של ההשתתפות העצמית של התושבים בהבטחת האיכות של שירותים אלה. פער גדול נוסף שהצבענו עליו הוא היעדר שוויון בחלוקת השטחים מניבי הארנונה בין הרשויות

Empirical Analysis: Municipal Finance and Housing Construction in Israel

To explore the relations between municipal finance and housing construction in Israel, this study processes and examines panel data on 204 local authorities (not including regional councils [Moatzot Ezoriyot]) in Israel between 2007-2012, provided by the Central Bureau of Statistics.[1] It integrates data on housing construction with data on municipal finance, as well as socio-demographic, socio-economic and geographic variables.

The central claim of the research is that the municipal finance system in Israel is influencing the development of new residential construction. The aim of this section is to provide insights into inequalities between local authorities and regions, which may be the result of the municipal finance system in Israel and how these inequalities relate to housing construction as a whole.

1. Wealth, Housing & Regions

Arnona (municipal tax) levels for different functions and local authorities are set by the Ministry of Interior. For 2014 the ranges as can be seen in **table 20** were published by the Central Bureau of Statistics and the Ministry of Interior[2]. The wide range of values suggests that profitability for different land use may vary greatly according to function and location. Furthermore, in **figure 21 right** we can see the positive correlation between the socio-economic rank of the local authority and the percentage of Arnona collection.[3] In addition to different Arnona rates, socio-economic ranking may serve as another source of income inequality between local

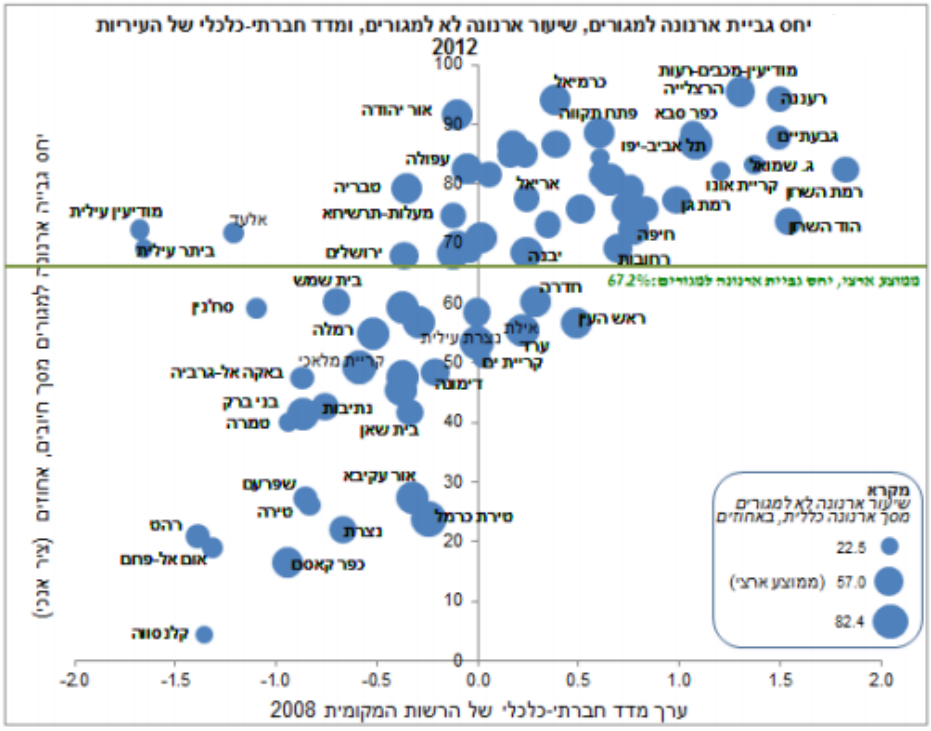
[1] למ"ס - הרשויות המקומיות 2007-2012

[2] משרד הפנים - תעריפי מינימום ומקסימום לסווגים השונים: טבלת התעריפים המעודכנת לשנת 2014
http://www.moin.gov.il/Subjects/MunicipalRate/Documents/table-taarifey-arnona-2014.pdf

[3] למ"ס - הודעה לתקשורת: הרשויות המקומיות בישראל – 2012 (פורסם: 27.4.2014)
http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201424100

authorities.

As underlined by the two graphs, it will be at heart of this section to examine the profitability of different land uses, regional differences in income from different land uses, as well as the correlation between socio-economic rank of a local authority and its income.



איור 21: קיים קשר חיובי בין הדירוג החברתי כלכלי של הרשות לאחוז הגבייה של ארנונה למגורים. גודל העיגול מסמל את אחוז הארנונה שאינה למגורים מכלל הכנסות הרשות מארנונה. **(הודעה לעיתונות, למ"ס 2012)**

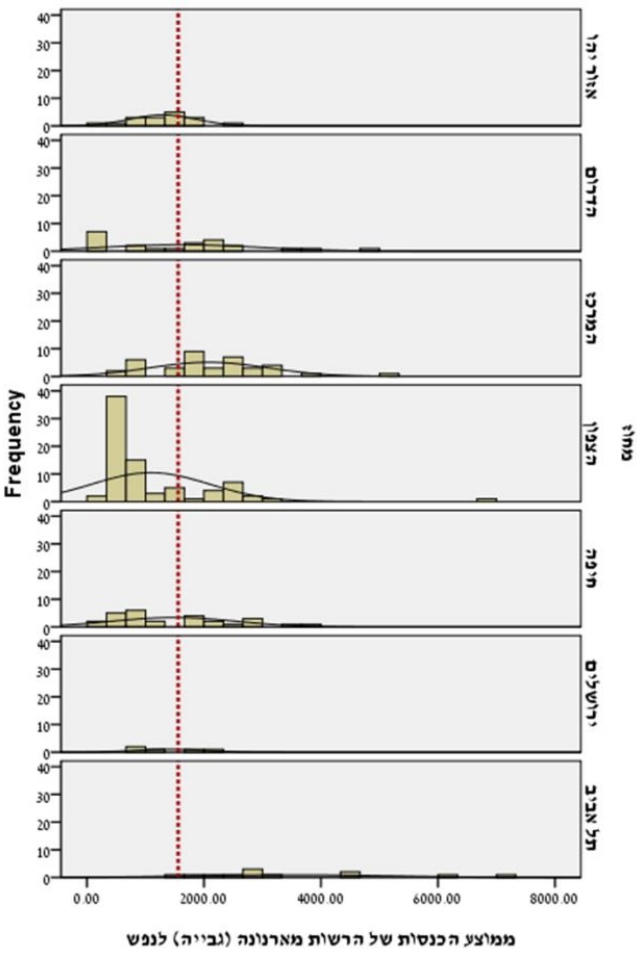
סיווג	תעריף מינימום	תעריף מקסימום
מגורים	32.78	113.58
משרדים	64.35	363.87
בנקים	437.61	1310.49
תעשיה	23.46	156.82
בתי מלון	36.22	137.69
מלאכה	43.44	211.58
אדמה חקלאית	0.009101	0.636
קרקע תפוסה	0.010361	52.78
קרקע תפוסה מפעל עתיר שטח	0.011353	6.46
קרקע תפוסה עריכת אירועים	6.99	52.50
חניונים	1.34	63.43
מבנה חקלאי	0.33	43.27

איור 20: הגבלות תעריפי המינימום והמקסימום לארנונה לפי שימוש קרקע **(משרד הפנים 2014)**

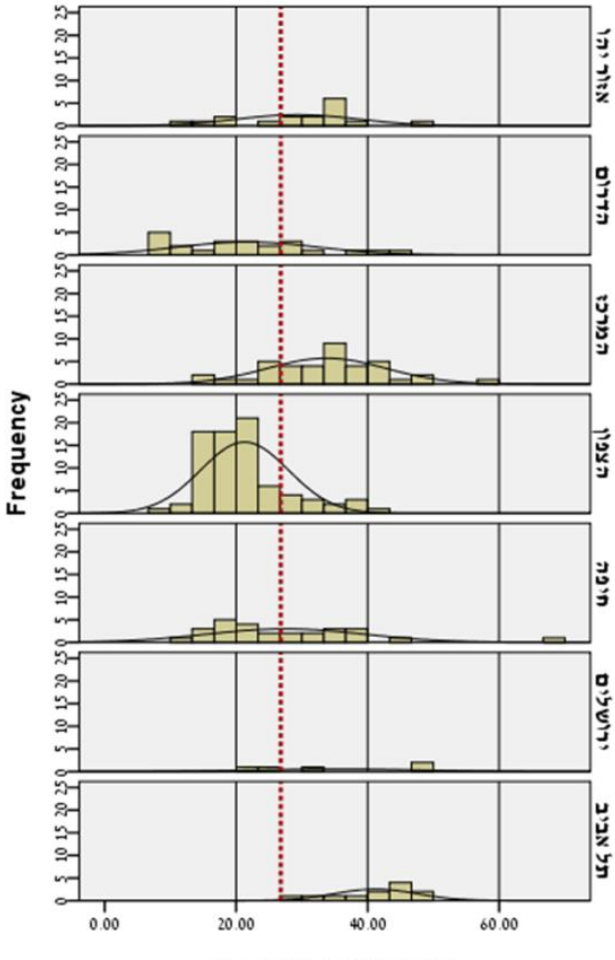
a. Arnona

Arnona Rates for Housing: According to the aggregated data between 2007-2012, average Arnona rates per square meter[4] for housing in the different regions range between 21-41 NIS/m². Looking at the local authorities individually we can find values well beyond this range (10-60 NIS/m²). The fact that the average values lie under the norms set by the Ministry of Interior as can be seen above is likely to be due to exemptions and easing in Arnona payments and the fact that rates may have increased slightly since 2007-2012. See Figure 22, 23, 24.

We can observe the highest values in Tel Aviv (41 NIS/m²) and Jerusalem area (35 NIS/m²), as well as in the Central region of the country (33 NIS/m²). Lower values can be observed in the periphery (South: 10 NIS/m², North: 21 NIS/m²). The mean lies at 26 NIS/m² (Std. Dev: 10). These results are highlighting the differences between regions in their ability to charge Arnona income, but on the other hand should provide similar amenities to its population.



איור 23: ההכנסה הכוללת של הרשות מארנונה (למגורים ושאינה למגורים) לנפש לפי מחוז

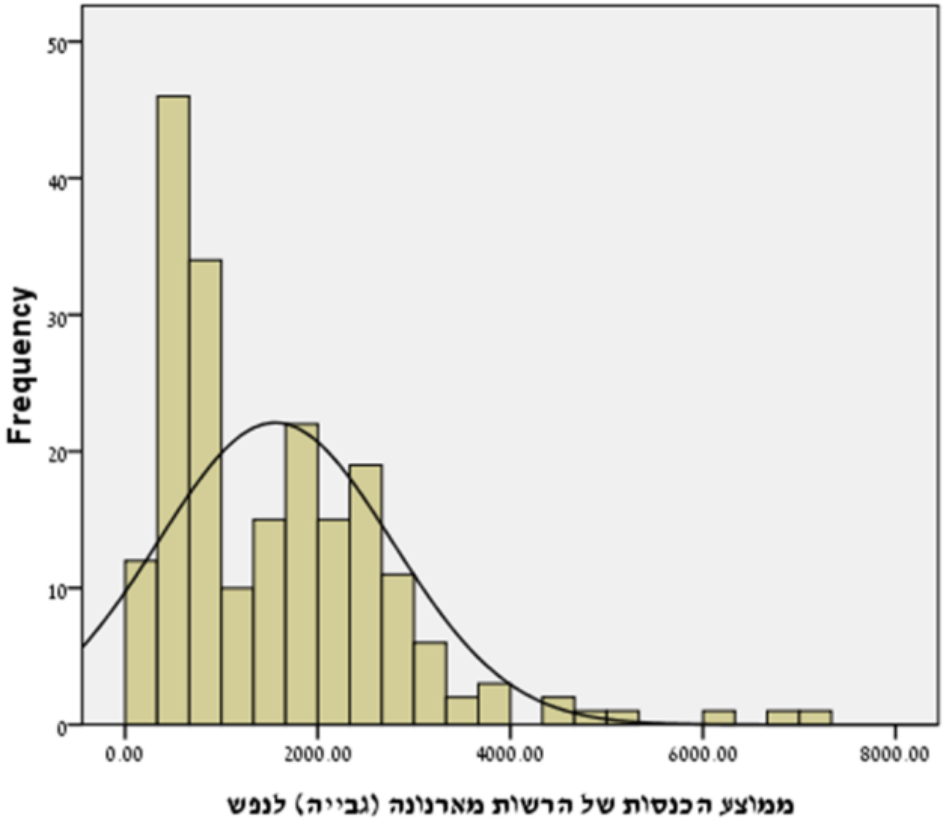


איור 22: תעריפי ארנונה למגורים לפי מחוז. ציר ה Y מייצג את מספר הרשויות וציר ה Xאת התעריף למ"ר מרובע

Arnona rates for housing vs. non-housing functions: Throughout all regions we can see that rates of non-housing Arnona/m²[5] are around 8 times (Std. Dev.: 2) higher than for housing functions. A square meter of non-housing function usually is therefore more profitable to the local authority than housing, which means that the alternative costs for housing construction may be high for the local authority.

Arnona per capita: The local authority's income from Arnona[6] (from housing and non-housing functions) is on average 1558 NIS per capita per year. Also here we can see higher values in Tel Aviv (3492 NIS) and the Central region (2080 NIS). The lowest values can be observed in Judea & Samaria (1294 NIS) and the North (1087 NIS). (Fig 23)

When looking at the local authorities separately we observe a right-tailed distribution of income from Arnona per capita per year. This means that there are a lot of local authorities with relatively lower income per capita per year, while in a few local authorities these values go up to 7000 NIS per capita per year. (Fig24)



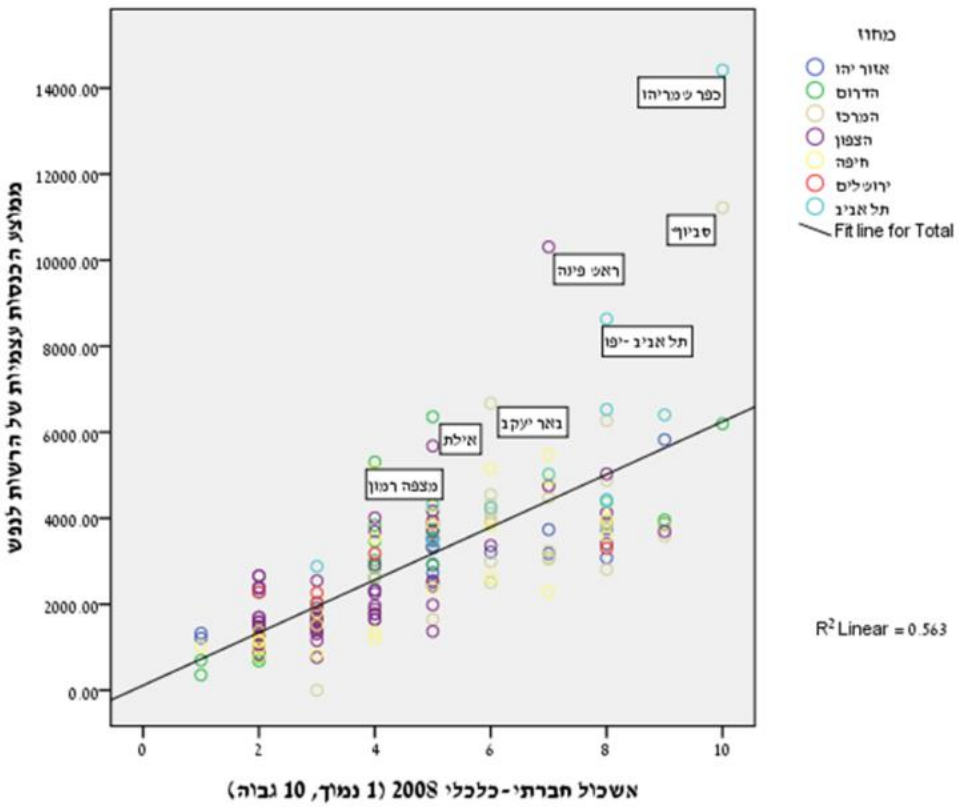
איור 24: התפלגות רמת ההכנסה מארנונה לנפש ברשויות השונות.

[5] חיוב

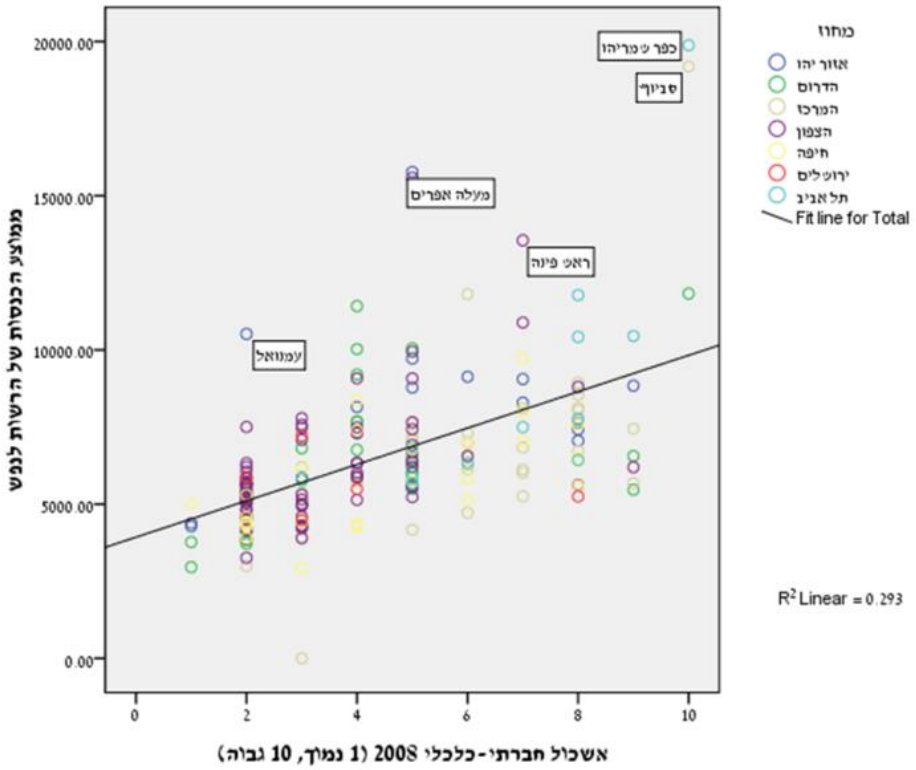
[6] גבייה

b. Socio-economic Status and Municipal Wealth

We can see a positive correlation between socio-economic status and independent income per capita per year of the local authorities (Fig 25). The correlation weakens when we examine total income (incl. government support) (Fig 26). This means that after government interference municipal finance becomes seemingly more 'equal' among the different socio-economic ranks of the local authorities. Unsurprisingly, we can also learn from the two graphs that the peripheral regions tend to be of lower socio-economic ranking and have lower independent income per capita per year and also government payments don't cause significant shifts in that balance. In other words, most of local authorities are not financially independent, and depends on governmental support.

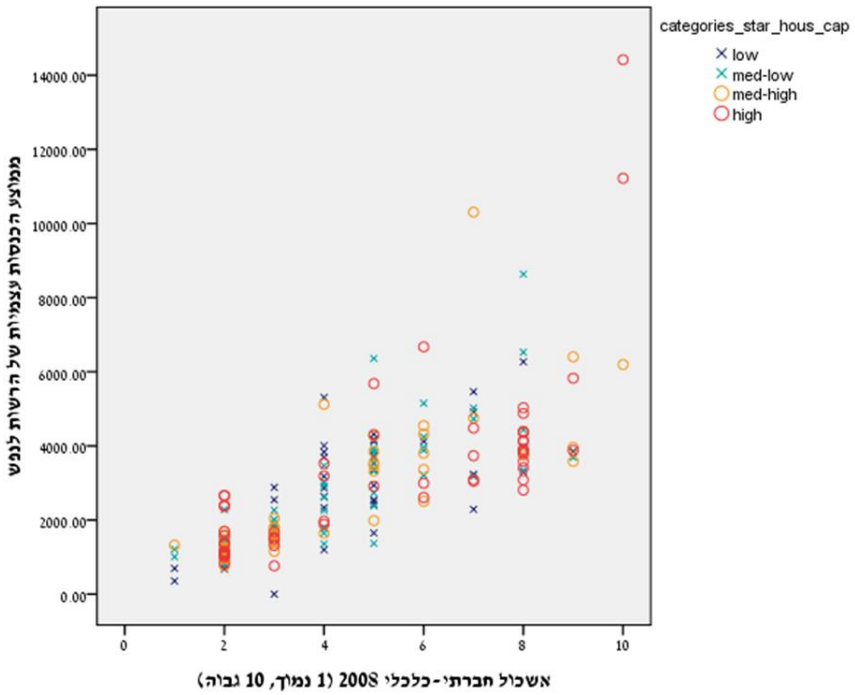


איור 25: ממוצע הכנסות עצמיות לנפש לפי אשכול חברתי כלכלי. קורלציה חיובית מצב סוציו כלכלי לרמת ההכנסות העצמיות של הרשות.

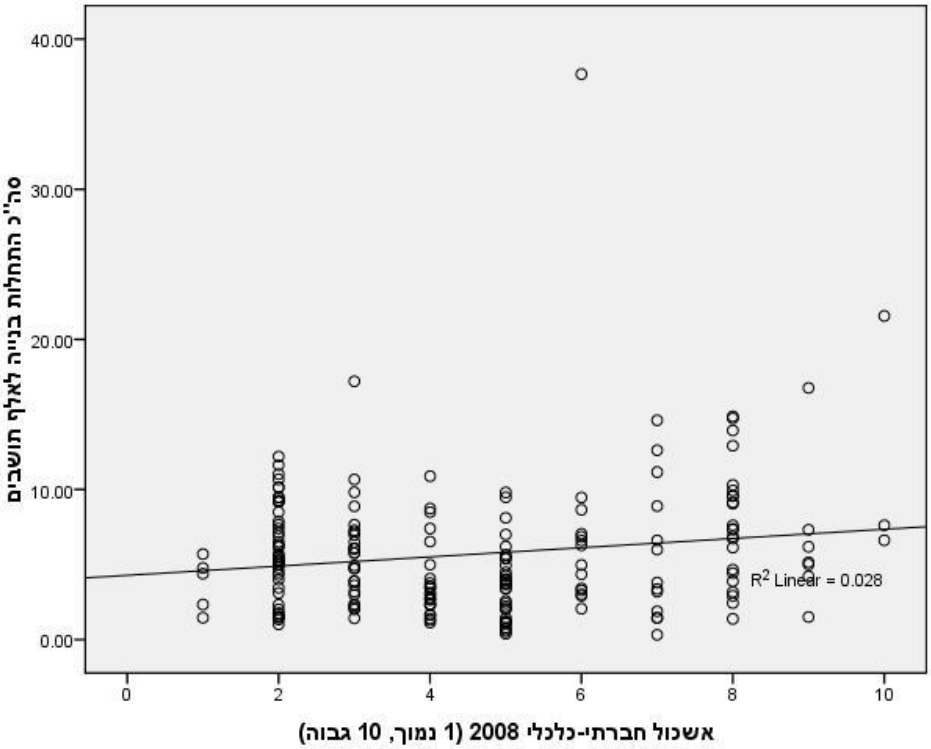


איור 26: ממוצע סה"כ הכנסות של הרשות לנפש לפי אשכול חברתי כלכלי.

When looking at the same plot (socio-economic rank and independent income) with markers on construction, it is more difficult to identify a trend (Fig 27 left). Though socio-economic status of a municipality and its wealth seem to be related, the



איור 27: היקפי בניה ברשויות לפי אשכול חברתי כלכלי וממוצע הכנסות עצמיות.



איור 28: סה"כ התחלות בניה לאלף תושבים לפי אשכול חברתי כלכלי.

relation between construction and socio-economic status is weaker/not existent (Fig 28 right). Although the control of the government in the financing of low income authorities, governmental ability (wish) to use its influence for new construction is low.

2. Who builds?

So far we have mainly explored differences in wealth between regions and socio-economic rankings. The analysis so far has pointed out existing inequalities with a negative bias towards the poorer regions and local authorities. This confirms what other studies have found so far. Though, the connection to housing construction remains unconfirmed at the empirical level. In the next step the study tries to approach the issue from the other side. A comparative analysis of housing construction among regions and over time may provide more insights.

a. Regions: Start & End of housing construction

The table below shows beginning and ending of construction per thousand residents on average per year in different regions (Fig 29). Generally we can see that the

means are not equal[7], though in some regions the standard deviation is very large and the differences are not significant between the groups. Still we can identify Judea & Samaria and the Center region with both the highest numbers of beginning and ending of construction.

ממוצע גמר בנייה לאלף תושבים (סטיית תקן)	ממוצע התחלות בנייה לאלף תושבים (סטיית תקן)	
5.9 (5.4)	7.2 (4.5)	*יהודה ושומרון (14)*
3.1 (1.6)	3.3 (1.8)	*הדרום (23)*
6.3 (5.5)	7.0 (6.6)	*המרכז (40)*
5.6 (3.2)	6.1 (3.3)	*הצפון (78)*
3.4 (2.3)	4.2 (2.6)	*חיפה (27)*
2.4 (1.1)	3.5 (1.8)	*ירושלים (5)*
4.1 (2.3)	4.2 (2.4)	*תל אביב (12)*
5.0 (3.9)	**5.6 (4.2)**	***סה"כ (199)***

איור 29: ממוצע התחלות וגמר בניה לאלף תושבים לפי מחוז בשנים 2007 -2012. יהודה ושומרון ומחוז המרכז הם המחוזות בעלי מספר התחלות וגמר הבניה הגבוהה ביותר (לאלף תושבים)

b. Top Builders & Characteristics

The table **(Fig 30)** below panels the top builders (per capita) in 2002, on average between 2007-2012 and in 2012, to examine if the top builders from the past decade are still in top rankings. The table shows that most of the former top builders have disappeared from the list over the years.

[7] ANOVA sig .002

קובץ רשויות 2012	
סה"כ התחלות בנייה לאלף תושבים	רשות
33.19	כעביה-טבאש-חג'אג'רה
27.13	יבנה
22.47	אור עקיבא
18.72	קדימה-צורן
17.77	בית שמש
17.42	כפר כמא
16.81	זרזיר
16.56	כפר תבור
15.76	סביון*
15.63	הוד השרון
15.62	שוהם
14.83	ג'ולס
13.75	מטולה
13.62	פרדס חנה-כרכור

קובץ רשויות 2006-2012	
סה"כ התחלות בנייה לאלף תושבים	רשות
37.66	באר יעקב
21.56	סביון*
17.21	כעביה-טבאש-חג'אג'רה
16.76	הר אדר
14.87	גני תקווה
14.74	כפר תבור
14.61	כפר יונה
13.93	אורנית
12.91	אבן יהודה
12.61	בית אריה
12.2	שעב
11.62	כפר מנדא
11.16	נס ציונה
11.03	ביר אל-מכסור

קובץ רשויות 2002	
סה"כ התחלות בנייה לאלף תושבים	רשות
43.37	מודיעין
43.25	אלעד
24.12	הר אדר
19.23	יבנאל
18.76	נס ציונה
16.54	כאוכב אבו אל-היג'א
15.81	פוריידיס
15.59	גבעת שמואל
14.26	כסרא-סמיע
14.11	תל מונד
13.20	גבעת עדה
12.88	באקה אל-גרביה
12.00	עילוט
11.96	בוקעאתא

איור 30: הרשויות המובילות בהיקף הבניה למגורים בשנים 2002, 2012 וממוצע היקף הבנה בשנים 2006-2012.

In addition we can see that all top builders per capita from 2002 built less since. **(table 31)** This is not surprising as often cities grow bursts instead of a slow steady growth.

רשות (2007-2012)	2012	2007-2012	2002	רשות
מודיעין-מכבים-רעות*	2.38	7.37	43.37	מודיעין
אלעד	2.37	1.51	43.25	אלעד
הר אדר	6.49	16.76	24.12	הר אדר
יבנאל	8.97	4.06	19.23	יבנאל
נס ציונה	7.28	11.16	18.76	נס ציונה
כאוכב אבו אל-היג'א	6.77	9.27	16.54	כאוכב אבו אל-היג'א
פוריידיס	2.40	6.22	15.81	פוריידיס
גבעת שמואל	NV	6.13	15.59	גבעת שמואל
כסרא-סמיע	5.77	10.14	14.26	כסרא-סמיע
תל מונד	3.64	6.18	14.11	תל מונד
בנימינה-גבעת עדה*	5.14	7.61	13.20	גבעת עדה
באקה-ג'ת*	5.52	4.74	12.88	באקה אל-גרביה
עילוט	10.56	9.18	12.00	עילוט
בוקעאתא	5.90	8.49	11.96	בוקעאתא

איור 31: השוואת היקף הבניה למגורים במ"ר לנפש ברשויות מובילות בשלוש נקודות זמן .
(מבחינת היקף הבניה ב2002) לעומת הממוצע בתקופה בין 2007 ל 2012 וכן בשנת 2012

Characteristics: Do these places have something in common? When paneling data on these places we can see a very diverse group of local authorities. The municipalities are mainly located in the Central & Northern Region, as well as in Judea & Samaria. Population sizes are below 40,000 and three of the localities count less than 5,000 residents. The top builders are from all ranges of socio-economic status and include Jewish and Arab towns. Their municipal finance include all ranges of independent income, percentage of Arnona collection, Arnona for housing and non-housing functions per capita are well above, but also well below average. There is lack of governmental policy and direction of new construction.

The big cities: So far we have seen that the top builders are all towns below the population size of 40,000 residents. The following table (Fig. 32) focuses on Israel's cities with populations larger than 100,000 residents. The table shows that also on the level of the large cities there is no status quo on the top builders. We can identify that Rechovot, Holon, Tel Aviv and Beit Shemesh underwent the largest growth spurts, while Beer Sheva, Ashdod and Bat Yam grew slower than they did only a decade ago. Other cities remained on similar construction levels. In addition we can observe that compared to the rest of the country, Israel's cities rank virtually on all levels of new construction per capita per year.

קובץ רשויות 2012			קובץ רשויות 2006-2012			קובץ רשויות 2002		
רשות	דירוג (מתוך 204)	סה"כ התחלות בנייה לאלף תושבים	רשות	דירוג (מתוך 204)	סה"כ התחלות בנייה לאלף תושבים	רשות	דירוג (מתוך 211)	סה"כ התחלות בנייה לאלף תושבים
בית שמש	17	17.77	אשקלון	57	7	באר שבע	17	11.79
רחובות	37	10.49	פתח תקווה	61	6.85	פתח תקווה	50	7.35
תל אביב -יפו	43	9.45	רחובות	71	6.29	רחובות	52	7.02
אשקלון	53	8.33	נתניה	73	6.2	אשקלון	68	6.35
נתניה	80	6.45	תל אביב -יפו	106	4.66	נתניה	83	5.72
פתח תקווה	82	6.09	חולון	117	4.03	אשדוד	88	5.43
חולון	108	4.67	רמת גן	124	3.8	ראשון לציון	103	4.58
באר שבע	117	4.14	ראשון לציון	134	3.41	רמת גן	110	4.23
ראשון לציון	120	3.99	אשדוד	152	2.57	חולון	120	3.59
רמת גן	127	3.63	ירושלים	160	2.3	תל אביב -יפו	122	3.51
ירושלים	137	3.03	באר שבע	162	2.22	ירושלים	147	2.42
אשדוד	143	2.95	בני ברק	163	2.12	חיפה	151	2.24
חיפה	162	2.23	חיפה	182	1.44	בת ים	157	1.87
בני ברק	179	1.64	בת ים	190	1.17	בני ברק	176	1.03

איור 32: היקף הבניה למגורים בערים הגדולות (מעל 100K תושבים)

3. The decision-making process of a local authority: When are we covering costs?

When financially considering adding additional housing units and residents, the local authority faces considerations of potential income opposite potential expenses. The following analysis shows how the equation shifts when adding different elements of the authority's income. On the side of the expenses (y-axis) the analysis considers only expenses for welfare and education per capita per year. These expenses represent the major component of additional costs when adding new residents to the city, as we showed in the literature review. On the side of the income (x-axis) we add stepwise: (1) Housing Arnona per capita, (2) Total Arnona per capita, (3) Independent income per capita, (4) Total Income per capita, separately we also look at (5) Government participation per capita. In addition we mark the points according to their regional council or level of construction respectively. The black line (sometimes red) represents the y=x function, which represents the point of income and expenses breaking even. As long as a point is to the left/above the line, the local authority is losing on each resident. When a point shifts to the right/under the line, the local authority is profiting from each resident.

a. All Local Authorities with markers on regions

Looking at all authorities we can see that the majority of local authorities does not break even up to total independent income per capita. Firstly, this means that the central component of adding new residents – the municipal tax they are paying for housing – does not cover the expenses their presence adds to the education and welfare system of the city. Secondly, when adding tax income from other land uses, this balance does not shift significantly. Only after total income per capita, which also includes government payments, all local authorities break even. In addition, we can see that the points left/above the line throughout graphs (1)-(3) are dominated by points representing the peripheral areas of the country.

b. All Local Authorities with markers on construction

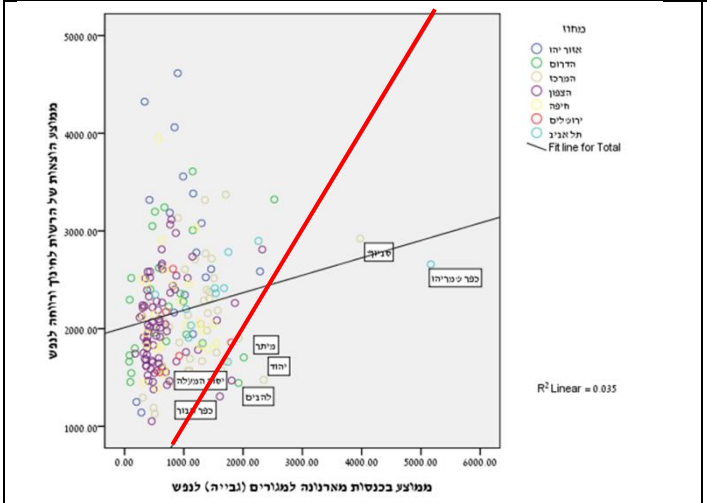
This analysis runs parallel to the one previously made. Here the focus was to identify trends of construction. The analysis doesn't show significant trends, with the

exception that in graph (1) on housing Arnona per capita all points to the right/under the line are medium-high and high in numbers of construction per capita.

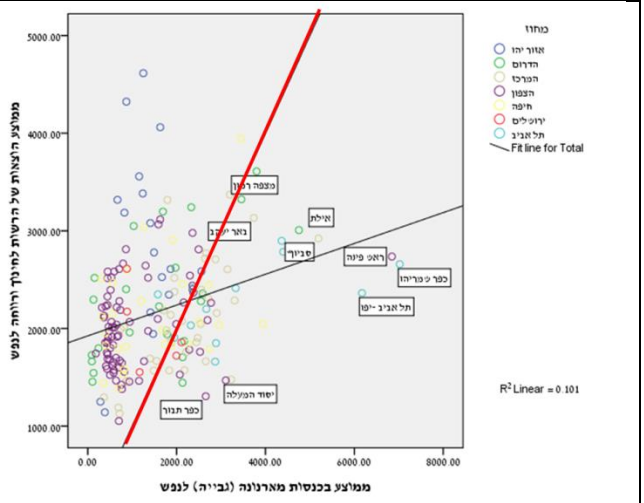
c. Most populated cities with markers on construction

When performing the same analysis for only the most populated cities the most interesting difference is that despite the fact that under only housing arnona no point reaches the break-even, when adding non-housing functions most points move well beyond the line.

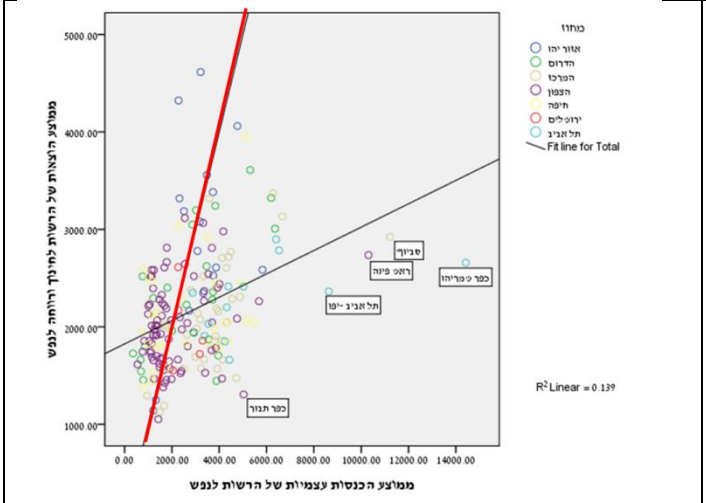
In addition looking at the ratio between independent and not-independent income in the most populated cities, we can see that their independent income is significantly higher than the government support they receive. (Fig 36)



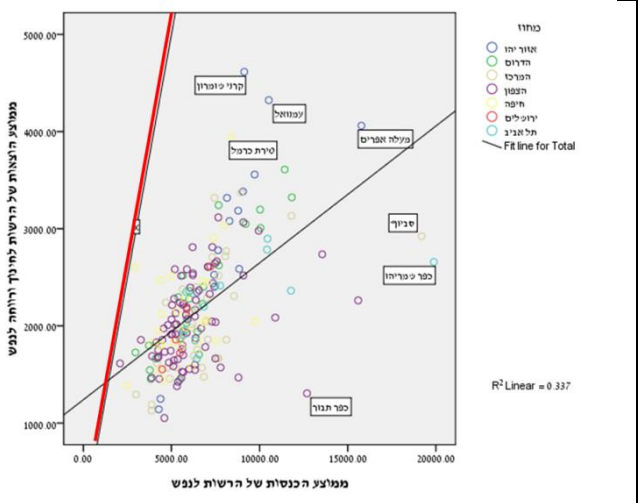
(1) Housing Arnona per capita & Education and Welfare expenses per capita



(2) Total Arnona per capita & Education and Welfare expenses per capita

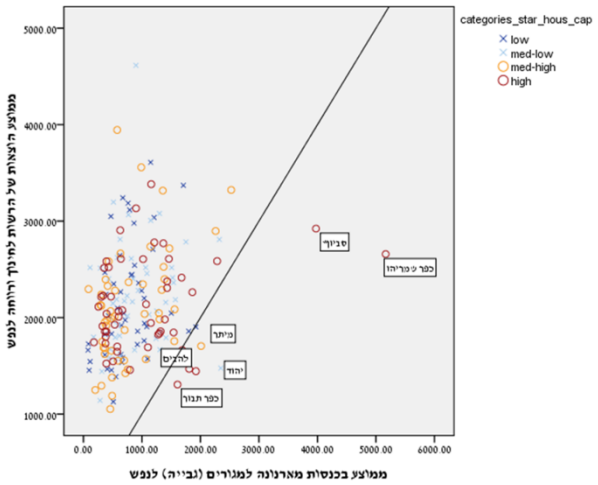


(3) Independent income per capita & Education and Welfare expenses per capita

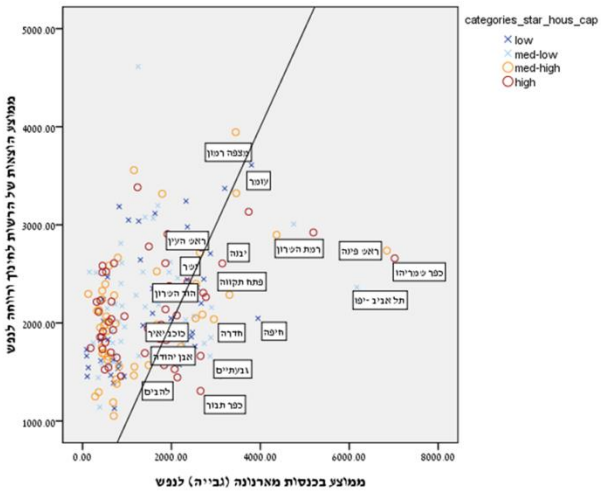


(4) Total Income per capita & Education and Welfare expenses per capita

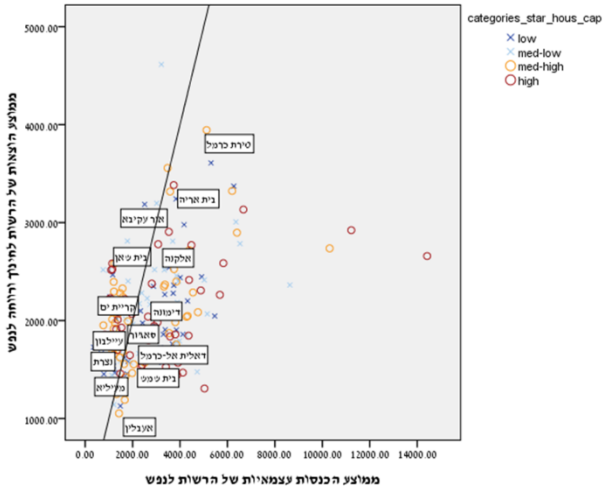
איור 33: הכנסות הרשות לנפש אל מול הוצאות הרשות על חינוך ורווחה לנפש. הגראפים נועדו לבחון את המאזן התקציבי של הרשויות כאשר "מפרקים" את סעיפי ההכנסה השונים. הקו האדום מסמל את נקודת האיזון אשר מימין לה הכנסות הרשות עולות על הוצאותיה לחינוך ורווחה וההפך. ניתן לראות כי בחלק מצומצם מהרשויות ההכנסות מארנונה לבדן (מגורים ולא למגורים) מספיקות על מנת לכסות את הוצאות החינוך והרווחה של הרשות. יחד עם זאת בחלק גדול מהרשויות סה"כ ההכנסות העצמיות אינן מכסות הוצאות אלה.



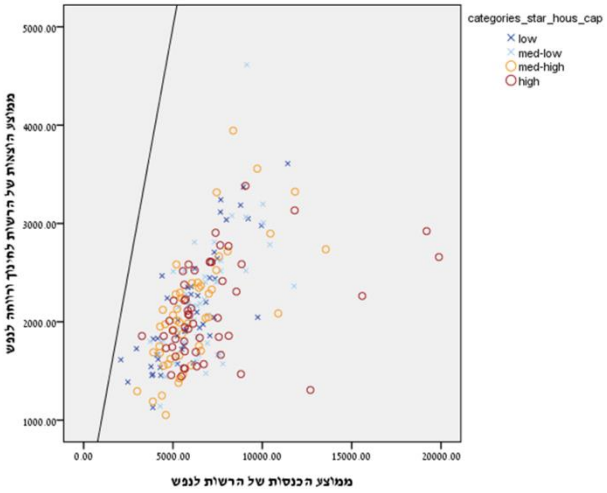
(1) Housing Arnona per capita & Education and Welfare expenses per capita



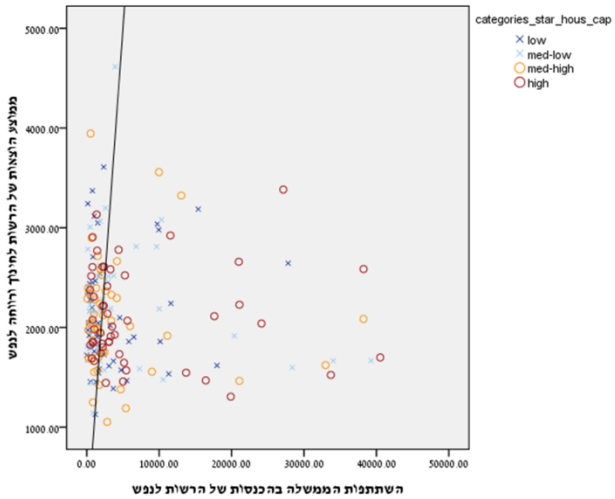
(2) Total Arnona per capita & Education and Welfare expenses per capita



(3) Independent income per capita & Education and Welfare expenses per capita

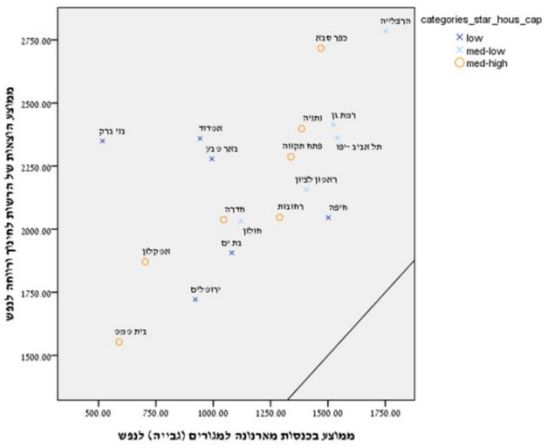


(4) Total Income per capita & Education and Welfare expenses per capita

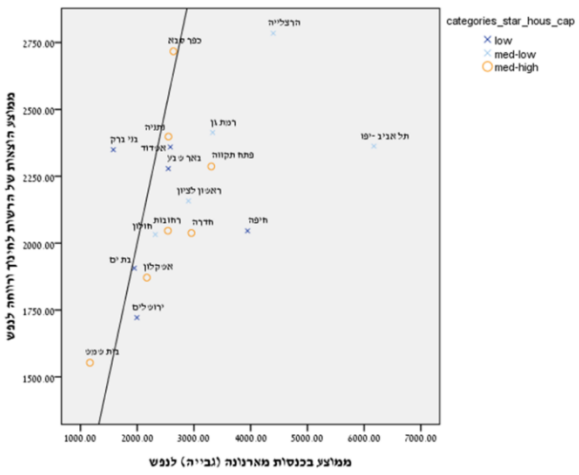


(5) Government participation per capita& Education and Welfare expenses per capita

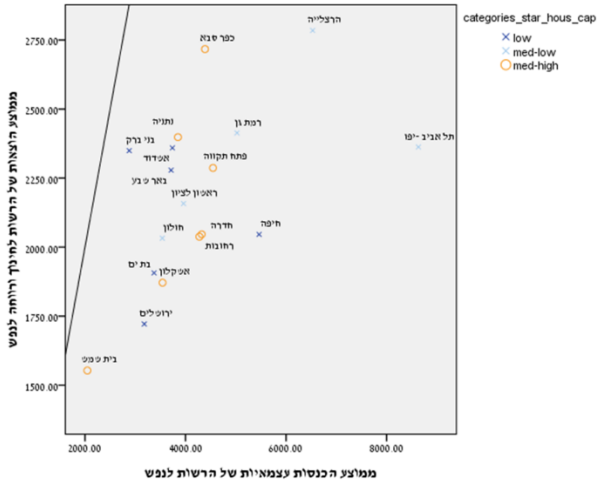
איור 34: היקפי הבניה ברשויות תוך התייחסות למאזן ההכנסות של הרשות אל מול הוצאות הרשות על חינוך ורווחה.



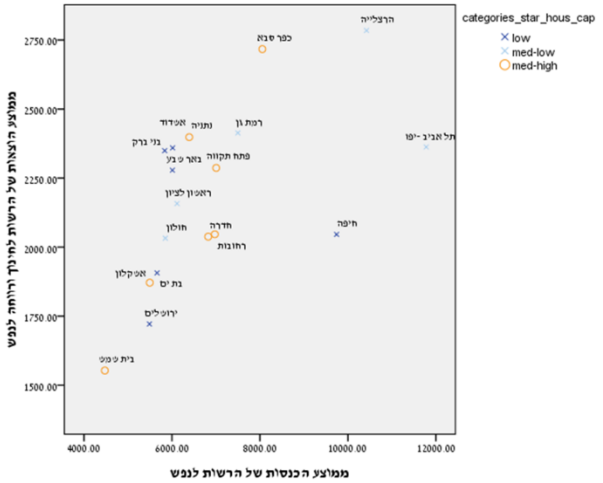
(1) Housing Arnona per capita & Education and Welfare expenses per capita



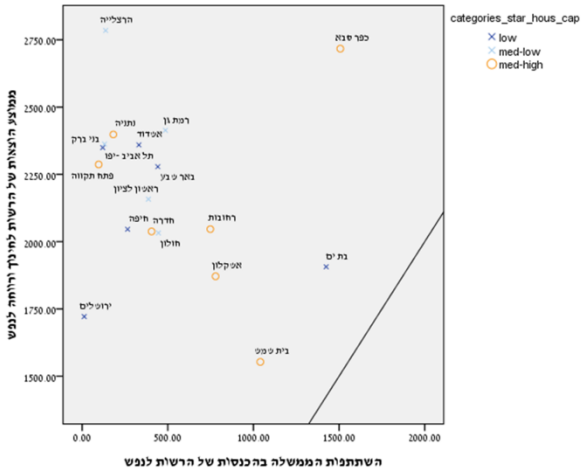
(2) Total Arnona per capita & Education and Welfare expenses per capita



(3) Independent income per capita & Education and Welfare expenses per capita

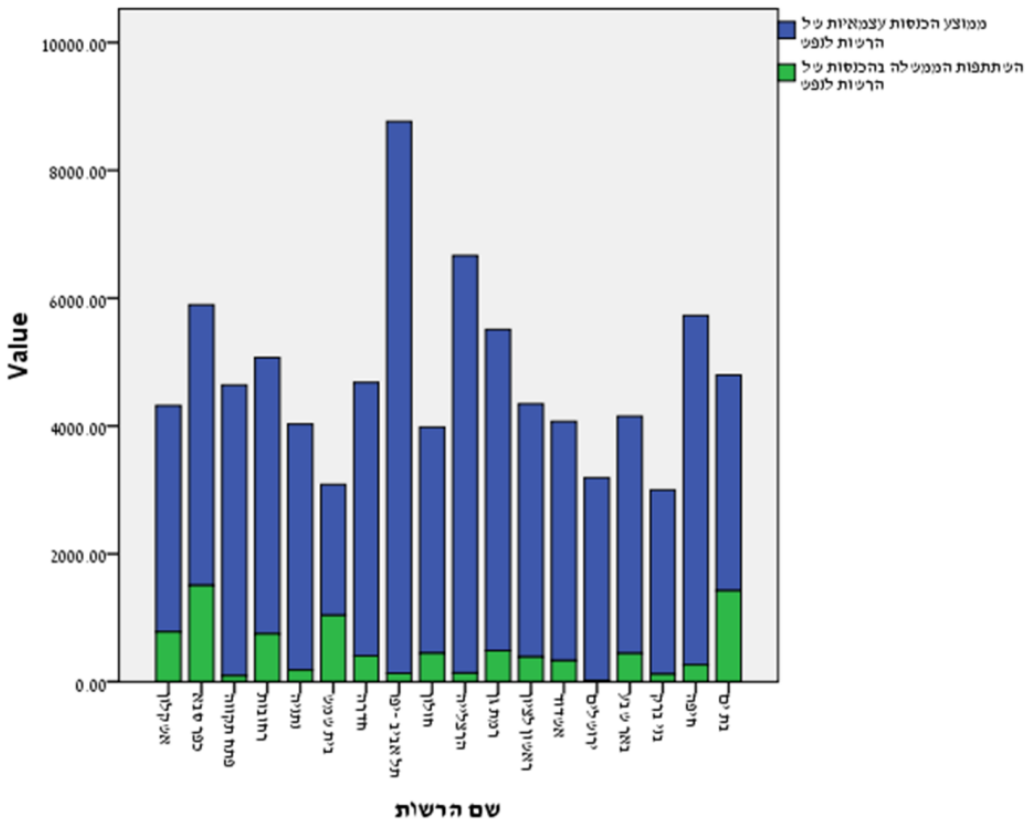


(4) Total Income per capita & Education and Welfare expenses per capita



(5) Government participation per capita& Education and Welfare expenses per capita

איור 35: היקפי הבניה בערים הגדולות , תוך התייחסות למאזן ההכנסות של הרשות אל מול הוצאות הרשות על חינוך ורווחה.



איור 36: סה"כ ההכנסות לנפש של הערים הגדולות – יחס בין השתתפות ממשלתית להכנסות עצמיות.

d. What can we make of all this?

Graphs generally show that expenses for welfare and education per capita are generally not fully covered by housing arnona or, alternatively, by government support. These two sources of income are of specific importance in this equation, as the directly relate to the 'new potential resident'. When adding both of them together 125 out of 204 local authorities pass the point of breaking even with expenses for education and welfare.

The trends on construction aren't clear.

4. Multivariate Regression: Do municipal finance variables affect housing construction?

To explore affects what regional differences in new housing construction, we ran various socio-demographic, socio-economic, geographic and municipal finance variables on started housing construction per 1000 residents per year in a 6-year average.

For the preliminary analysis we excluded local authorities from Judea & Samaria, as well as non-Jewish authorities as literature and previous analysis suggested a possible bias.

The models tested were all significant, with R^2 ranging from .246 - .298[8]. Depending on the type of analysis and model tested significant (up to .10) predictors for new housing construction were socio-economic status(+), natural increase(+) and the local authority being located in the Central Region (+) or Tel Aviv Region (-). From the municipal finance variables only Arnona income from both housing and non-housing functions was significant but the coefficient was very low.

In addition we can see when moving from a model excluding municipal finance variables to a model including them that the explanatory strength of the model only increases slightly.

Lastly, when running the model on a full sample R^2 decreases to .149, which means that the model is not as suited for the full sample of local authorities.

[8] Models tested with log-transformations. Also models before transformation were significant.

Model 3 – Full Model

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.507[a]	.257	.193	.32171
2	.546[b]	.298	.175	.32531

a. Predictors: (Constant), ממוצע אשכול חברתי-כלכלי, ירושלים, חיפה, הדרום, תל אביב, הצפון, ממוצע ריבוי טבעי לאלף תושבים, lg10mean_pop

b. Predictors: (Constant), ממוצע אשכול חברתי-כלכלי, ירושלים, חיפה, lg10mean_pop, הדרום, תל אביב, הצפון, ממוצע ריבוי טבעי לאלף תושבים, ממוצע הוצאות של הרשות לחינוך ורווחה לנפש, ממוצע גיוון לתושב, הכנסות של הרשות מארנונה למגורים - יחס גביה ב-% לכלל החיובים 2012, ממוצע בכנסות מארנונה (גבייה) לנפש, ממוצע ארנונה למגורים למ"ר, ממוצע יחס הכנסות עצמיות לסה"כ ההכנסות, ממוצע בכנסות מארנונה למגורים (גבייה) לנפש

ANOVA[c]

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	3.336	8	.417	4.029	.000[a]
	Residual	9.625	93	.103		
	Total	12.961	101			
2	Regression	3.860	15	.257	2.432	.005[b]
	Residual	9.101	86	.106		
	Total	12.961	101			

Coefficients[a]

Model		Unstandardized Coefficients B	Unstandardized Coefficients Std. Error	Standardized Coefficients Beta	t	Sig.
1	(Constant)	-.055	.282		-.195	.846
	lg10mean_pop	-.061	.067	-.096	-.915	.363
	ממוצע אשכול חברתי-כלכלי	.094	.024	.486	3.888	.000
	ממוצע ריבוי טבעי לאלף תושבים	.017	.006	.334	2.641	.010
	הדרום	-.137	.103	-.140	-1.333	.186
	הצפון	-.117	.098	-.138	-1.194	.236
	תל אביב	-.134	.112	-.121	-1.196	.235
	ירושלים	-.256	.184	-.139	-1.388	.169
	חיפה	.025	.110	.024	.224	.823

Coefficients[a]

Model		Unstandardized Coefficients B	Unstandardized Coefficients Std. Error	Standardized Coefficients Beta	t	Sig.
2	(Constant)	.082	.414		.197	.844
	lg10mean_pop	-.032	.088	-.050	-.364	.717
	ממוצע אשכול חברתי-כלכלי	.068	.041	.351	1.671	.098
	ממוצע ריבוי טבעי לאלף תושבים	.015	.007	.292	2.090	.040
	הדרום	-.133	.114	-.135	-1.167	.247
	הצפון	-.146	.111	-.171	-1.314	.192
	תל אביב	-.200	.120	-.181	-1.671	.098
	ירושלים	-.263	.197	-.143	-1.336	.185
	חיפה	.056	.115	.054	.487	.627
	ממוצע יחס הכנסות עצמיות לסה"כ ההכנסות	-.753	.547	-.250	-1.377	.172
	ממוצע בכנסות מארנונה (גבייה) לנפש	8.781E-5	.000	.278	1.601	.113
	ממוצע בכנסות מארנונה למגורים (גבייה) לנפש	8.577E-6	.000	.016	.082	.935
	ממוצע ארנונה למגורים למ"ר	.004	.008	.103	.546	.587
	הכנסות של הרשות מארנונה למגורים - יחס גביה ב-% לכלל החיובים 2012	.001	.002	.081	.631	.530
	ממוצע הוצאות של הרשות לחינוך ורווחה לנפש	-1.952E-5	.000	-.030	-.259	.796
	ממוצע גיוון לתושב	-9.021E-6	.000	-.007	-.059	.953

a. Dependent Variable: lg10mean_star_hous_cap

Model 4 – Small model (transformations)

Model Summary[c]

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.484[a]	.234	.202	.31995
2	.496[b]	.246	.199	.32070

a. Predictors: (Constant), המרכז, lg10mean_pop, ממוצע ריבוי טבעי לאלף תושבים, ממוצע אשכול חברתי-כלכל

b. Predictors: (Constant), המרכז, lg10mean_pop, ממוצע ריבוי טבעי לאלף תושבים, ממוצע אשכול חברתי-כלכל, ממוצע בכנסות מארנונה (גבייה) לנפש, ממוצע בכנסות מארנונה למגורים (גבייה) לנפש

c. Dependent Variable: lg10mean_star_hous_cap

ANOVA[c]

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	3.031	4	.758	7.402	.000[a]
	Residual	9.930	97	.102		
	Total	12.961	101			
2	Regression	3.190	6	.532	5.170	.000[b]
	Residual	9.771	95	.103		
	Total	12.961	101			

a. Predictors: (Constant), המרכז, lg10mean_pop, ממוצע ריבוי טבעי לאלף תושבים, ממוצע אשכול חברתי-כלכל

b. Predictors: (Constant), המרכז, lg10mean_pop, ממוצע ריבוי טבעי לאלף תושבים, ממוצע אשכול חברתי-כלכל, ממוצע בכנסות מארנונה (גבייה) לנפש, ממוצע בכנסות מארנונה למגורים (גבייה) לנפש

c. Dependent Variable: lg10mean_star_hous_cap

Model		Unstandardized Coefficients B	Unstandardized Coefficients Std. Error	Standardized Coefficients Beta	t	Sig.
1	(Constant)	-.065	.220		-.295	.769
	lg10mean_pop	-.068	.059	-.106	-1.152	.252
	ממוצע אשכול חברתי-כלכל	.088	.022	.455	3.987	.000
	ממוצע ריבוי טבעי לאלף תושבים	.013	.006	.258	2.349	.021
	המרכז	.113	.071	.149	1.588	.115
2	(Constant)	-.085	.224		-.379	.706
	lg10mean_pop	-.072	.062	-.113	-1.163	.248
	ממוצע אשכול חברתי-כלכל	.071	.031	.365	2.252	.027
	ממוצע ריבוי טבעי לאלף תושבים	.014	.006	.273	2.449	.016
	המרכז	.126	.072	.166	1.741	.085
	ממוצע בכנסות מארנונה (גבייה) לנפש	3.731E-5	.000	.118	.984	.328
	ממוצע בכנסות מארנונה למגורים (גבייה) לנפש	2.186E-5	.000	.041	.247	.805

a. Dependent Variable: lg10mean_star_hous_cap

Model 7 – Small model (full sample, transformations)

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.418[a]	.175	.153	.30326
2	.424[b]	.179	.149	.30404

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	3.664	5	.733	7.968	.000[a]
	Residual	17.290	188	.092		
	Total	20.954	193			
2	Regression	3.760	7	.537	5.811	.000[b]
	Residual	17.194	186	.092		
	Total	20.954	193			

Model		Unstandardized Coefficients B	Unstandardized Coefficients Std. Error	Standardized Coefficients Beta	t	Sig.
1	(Constant)	.432	.135		3.214	.002
	lg10mean_pop	-.099	.049	-.152	-2.037	.043
	ממוצע אשכול חברתי-כלכל	.076	.018	.527	4.166	.000
	ממוצע ריבוי טבעי לאלף תושבים	.008	.003	.203	2.289	.023
	המרכז	.079	.058	.097	1.371	.172
	יהודים	-.290	.072	-.433	-4.016	.000
2	(Constant)	.435	.136		3.206	.002
	lg10mean_pop	-.101	.051	-.155	-1.988	.048
	ממוצע אשכול חברתי-כלכל	.063	.025	.432	2.489	.014
	ממוצע ריבוי טבעי לאלף תושבים	.008	.004	.215	2.331	.021
	המרכז	.081	.058	.099	1.391	.166
	יהודים	-.304	.077	-.454	-3.963	.000
	ממוצע בכנסות מארנונה (גבייה) לנפש	2.007E-5	.000	.075	.578	.564
	ממוצע בכנסות מארנונה למגורים (גבייה) לנפש	3.566E-5	.000	.069	.457	.648

a. Dependent Variable: lg10mean_star_hous_cap

דיון

הכלכלה המוניציפאלית במבנה הנוכחי שלה מציבה בפני רשויות מקומיות תמריץ שלילי לפתח מגורים בתחומן. הדוח מצביע על שלושה תמריצים שליליים לבנייה למגורים: תקצוב הרשויות המקומיות אשר נמצא בידי הממשלה נשחק והצטמצם בשנים האחרונות עד לרמה שרק 57 מתוך... רשויות מקומיות בישראל מוגדרות כעצמאיות מבחינה כלכלית. במשך השנים הפך חלק ניכר מהתמיכה הממשלתית מכלי תמיכה ואיזון לכלי ניהול ושליטה בעזרת התניית מימון במימון תואם (מצ'ינג). הסדר זה יוצר אפלייה מימונית בין רשויות אשר יכולות להקצות מימון תואם ונגישות לכספי ממשלה לבין רשויות חלשות יותר אשר מודרות ממימון זה עקב בעיות תקציביות. הממשלה אינה משתמשת בכלי המימון שברשותה ובשליטתה על תקציבי הרשויות בכדי להשפיע על הרשויות לבנות למגורים ולהתנות מימון בתוספת מגורים. הממשלה מתנה תמיכה וסיוע כלכלי בצעדי שיפור מאזן תקציבי והתייעלות מצד הרשות המקומית אשר דווקא מקטינים את הכדאיות הכלכלית בניה למגורים. במקביל מקטינה המדינה את חלקה במימון שירותים כגון חינוך ורווחה ומטילה כרבע מעלות שירותים אלו על הרשות המקומית. אי-מימון זה מקטין עוד יותר את האטרקטיביות הכלכלית של בנייה למגורים עבור הרשות כיוון שנטל המימון המשלים של שירותים בסיסיים אלה גבוה מגביית הארנונה.

גם כאשר מאושרת בנייה למגורים, ראשי הערים מעדיפים בנייה של דירות גדולות ויקרות עבור משפרי דיור או אוכלוסייה בעלת אמצעים. זאת, כיוון שהנטל של אוכלוסייה זו על תקציב העירייה קטן מהנטל של אוכלוסייה צעירה (עם ילדים צורכי חינוך) ואוכלוסייה נזקקת (צורכת גם רווחה). בנוסף, תושבי העיר הנוכחיים, במרבית מהיישובים ובעיקר ביישובים ממעמד סוציואקונומי גבוה, אינם רואים בבניה למגורים מהלך שייטיב עימם. קיים אצלם חשש שתוספת מגורים תגרום לעומס על התשתיות הקיימות בתחומי הרווחה, החינוך ותשתיות פיזיות בעיר.

כתוצאה מכך ראשי הרשויות, גם אלה הרואים את החשיבות של תוספת יחידות דיור בתחומיהן, נמצאים בסד כלכלי לא פשוט. הם נדרשים לממן שירותים נוספים לתושבים ואילו הממשלה מתנה את התערבותה המימונית בהתייעלות כלכלית ולא בפיתוח. התוצאה של מדיניות זו היא שלרשות המקומית לא כדאי לבנות למגורים. בנייה למגורים תגרום במרבית הרשוית להרעה במצבן הפיננסי- מצב זה מסביר במידה רבה את אי היציבות של פיתוח לאורך הזמן ברשויות נבחרות והעדר מתאם בין רמות הבינוי למגורים ומדד חברתי כלכלי. סביר להניח שרשויות נמנעות מקידום פרויקטי מגורים באופן רציף וממתינות לתנאים מימוניים מיוחדים או ללחץ חיצוני משמעותי מהממשלה או מהשוק פרטי לאשר שיאזן אולי את הגרעון הצפוי מפיתוח המגורים. כתוצאה מכך הבינוי למגורים ספוראדי ומתרכז ביישובים

קטנים המונעים מלחצים או משיקולים דמוגרפים פנימיים ולאו דווקא משיקולי פיתוח אפשרויות מגורים לאוכלוסיות נרחבות ובהיקפים גדולים. פיתוח המגורים בערים גדולות, המהווה את עיקר הביקושים ועיקר הפוטנציאל, נותר ברמה נמוכה יחסית וספורדי.

כיום חסרה מדיניות הקושרת בין בנייה למגורים ופיתוח הכלכלה המוניציפאלית, וחסר חיבור בין פיתוח המגורים ושוק המגורים לתמריצים אשר מקבלת הרשות המקומית מפיתוח שוק נדל"ני המניב. חסרים כלי מדיניות אשר יכוונו את ראשי הרשויות לבנות למגורים תוך חיזוק הכלכלה העירונית.

מוצע לבחון מספר כיוונים אשר עשויים להפוך את פיתוח מלאי המגורים ברשות לכדאיים בראיית הכלכלה המוניציפאלית. כיוון אחד הוא לפתח קשר בין מספר התושבים החדשים-להסכמים של חלוקת הכנסות בין רשויות. כיוון אחר או נוסף יכול שיתמרץ איזון בין תוספת הבניה למגורים לבין פיתוח שטחים מניבים. ניתן להתנות אישור לפיתוח שטחים מניבים בפיתוח מגורים על פי יחס מוגדר או לחילופין להתנות פיתוח מגורים במסגרת מימון תואמת.

כיוון פעולה אפשרי נוסף הוא החלשת הקשר בין הגדלת הוצאות על שירותים וקליטת אוכלוסייה חדשה. יתכן שמימון ממשלתי של שירותי חינוך ורווחה עבור תוספת אוכלוסייה בישוב לאורך זמן עשוי להטות את הכף לטובת פיתוח מגורים ברשויות.

כך או כך, יש לשנות מן היסוד את נוסחת התמרוץ השלילי הנוהגת היום בכל הקשור לכלכלה המוניציפאלית, כולל נוסחת ההתערבות המסיבית הקיימת של הממשלה בכלכלה זו. מקשר שלילי הגורם לכך שתוספת יחידות דיור פוגעת בכלכלה המוניציפאלית, לקשר חיובי המעודד בינוי למגורים מימוניים באמצעות תמריץ כלכלי. לייצר מוצע לבחון נוסחה חדשה הקובעת שהתמריצים הקיימים (באמצעות מענקי האיזון ותשלומי העברה נוספים) יקבעו בעיקר על ידי תוספת יחידות הדיור. פרמטר זה נכון שיוכפל בפרמטר נוסף המבטא את המצב הסציואקונומי של האוכלוסיה הנכנסת. נוסחת עידוד מגורים (נע"מ) תהפוך באחת את יחסן הבלתי יציב והחוסם של הרשויות לפיתוח מגורים חדשים בתחומן. נוסחא כזו אפשר להפעיל, בהתאמה הנדרשת, גם ברשויות עצמאיות שתקנסנה על אי מימוש הפוטנציאל שבתחומן.

ולסיכום

תמונת נמצב הכלכלית חברתית מצביעה באורח ברור על תמרוץ שלילי שיש לרשויות המקומיות לפעול באורח עקבי ומרכזי לפיתוח מלאי המגורים בתחומן. תמונת המצב לאורך שנים מצביעה על חוסר יציבות ותמרוץ שלילי הנפתר לעתים על ידי התערבות נקודתית, באיחור ובראיה קצרת טווח.

הממצאים במחקר זה מצביעים על הצורך לפתח נוסחת תמרוץ חדשה 'נוסחת עידוד למגורים' (נע"מ) שתיצור תמרוץ חיובי ותהפוך את הרשויות לשותף מלא בפיתוח החיוני של מלאי הדיור המדלדל ואולי אף לשותף הבכיר שיראה בכך את שליחותו המרכזית כפי היה הדבר בשנות העלייה הגדולה בעשורים הראשונים מאז קום המדינה.

מקורות:

א.בן-בסט ומ.דהן, 2009, הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה

א.ברנע, 2010, בחינה ביקורתית של השיוויון בשרותים ומערך הרגולציה ברשויות מקומיות הטרוגניות – תקציר מחקר, בית הספר הגבוהה למינהל כספי לרשויות המקומיות

א.האן, 2010, בחינת הצורך וההשפעות של הרפורמה בתכנון, מכון דש"א

א.טל, 2007, גביית ארנונה – סקירה משווה, מרכז מחקר ומידע, הכנסת

בנק ישראל, 2012, דו"ח בנק ישראל לשנת 2012

ג. בן שטרית, 2014, נסיגת הממשלה מתמיכתה בדיור ומחאת קיץ 2011, מרכז טאוב

ג. נבון, 2005, הדינמיקה התקציבית ברשויות המקומיות, בנק ישראל

ט. שחור, 2010, מענק האיזון של משרד הפנים: האם הוא מצמצם את הפערים ברשויות המקומיות? , מכון ון ליר

י. רונן, מימון תואם של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, מרכז מחקר ומידע, הכנסת, 2008

י. בלנק, 2003, מקומו של המקומי, משפט השלטון המקומי - ביזור ואי שיוויון מרחבי בישראל, משפטים לד(2)

מכון גזית גלוב לחקר הנדל"ן, 2014, האם לרשויות המקומיות יש תמריץ שלילי להגדלת האוכלוסיה בשטחן?, נייר מדיניות, המרכז הבינתחומי הרצליה

נתן, 2008, התחלות בנייה בישראל, מרכז מחקר ומידע, הכנסת

ע. צדיק, 2007, ניתוח שוק הדיור ועידוד הבניה בפריפריה, מרכז מחקר ומידע, הכנסת

ר. תקוה, 2008, מצוקת הדיור בישראל, מרכז מחקר ומידע, הכנסת

ר. הורן, 2008, פערים בנטל הארנונה בין רשויות מקומיות – ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין לאומית, מכון פלורסהיימר ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים

ש. ספקטור בן-ארי, 2013, חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות – (ארנונה והיטלי השבחה), מרכז מחקר ומידע, הכנסת

ש. ספקטור בן ארי, 2013, רשויות מקומיות בישראל, מרכז מחקר ומידע, הכנסת

ת. אגמון, 2009, הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה לפי מגזרים ואשכולות, מרכז מחקר ומידע, הכנסת

ת. מרכוס, 2004 , קריטריונים לקביעת תעריפי ארנונה עירונית, מרכז מחקר ומידע, הכנסת

ת. אגמון, ע. צדיק, 2012, ניתוח והשפעת השינויים בהיטל ההשבחה בהצעת חוק התכנון והבניה 2010, מרכז מחקר ומידע, הכנסת

ת.אגמון, 2013, תיאור וניתוח העלייה במחירי הדיור, מרכז מחקר ומידע, הכנסת

ת.אגמון, 2010, תיאור וניתוח העלייה במחירי הדיור, מרכז מחקר ומידע, הכנסת

E.Slack, 2002, Municipal Finance and the Pattern of Urban Growth, C.D. Howe institute commentary , no.160, Feb 2002

נתונים וחומרי עזר:

למ"ס - קובץ הרשויות המקומיות 2007-2012

משרד הפנים - תעריפי מינימום ומקסימום לסווגים השונים: טבלת התעריפים המעודכנת לשנת 2014
http://www.moin.gov.il/Subjects/MunicipalRate/Documents/table-taarifey-arnona-2014.pdf

למ"ס - הודעה לתקשורת: הרשויות המקומיות בישראל – 2012 (פורסם: 27.4.2014)
http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201424100

פרוטוקול מספר 223, ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה 17.2.2014- הצעת חוק לקידום מתחמים מועדפים לדיור

פרוטוקול מספר 272, ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה 13.5.2014- הצעת חוק לקידום מתחמים מועדפים לדיור

מצגת – אורבניקס : הפרבור במרכז הארץ, בחינת היקף יח"ד קיימות ומתוכננות במועצות מקומיות אל מול מועצות אזוריות, הוגש כחומר עזר לדיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה על ידי נציגי המועצות האזוריות, אפריל 2014.

מצגת בנושא הסרת חסמים בתכנון למגורים, משרד האוצר, הוצג והוגש כחומר עזר לועדת הפנים והסביבה, 2014

נייר עמדה, פורום ה15 ומרכז השלטון המקומי, הוגש לועדת הפנים והגנת הסביבה, 24.2.2014

נייר עמדה, המטה לתכנון אחראי, הערות המטה לתכנון אחראי להצעת החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור, הוגש ליו"ר ועדת הפנים והסביבה 2014

נייר עמדה, פרו"פ ערן פייטלסון , האוניברסיטה העברית, בקשה להצגת הערות עקרוניות לחוק קידום הבניה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה).