



טיוטה לקראת דיון במליאת המועצה

תוכנית מתאר מ.א. מנשה-אלונה - נספח פיתוח כלכלי

1. סכום מצב קיים¹

- א. שעורי השתתפות בכוח העבודה בשתי המועצות האזוריות גבוהים, אצל אוכלוסייה היהודית המועצות אף מעט גבוהים מאלה של האוכלוסייה היהודית בישראל.
- ב. שעורי האבטלה נמוכים מאד בשתי המועצות האזוריות גם בסה"כ וגם בחתך מגדרי.
- ג. המדד החברתי כלכלי של מ.א. מנשה ומ.א. אלונה גבוה והן שייכות לאשכול חברתי-כלכלי 7 ו-8 בהתאמה. כל מאפייני הרווחה של האוכלוסייה בשתי המועצות האזוריות בדרך כלל גבוהים מן הארציים ודומים בסדר גודל לאלה של המועצות האזוריות הגובלות. פיזור המדד החברתי-כלכלי במ.א. מנשה אינו אחיד בין הישובים. רובם שייכים לאשכולות 7-8 אבל קיימים גם 3 ישובים באשכול 6 ו-5 ישובים באשכולות 4-2, רובם של אוכלוסייה ערבית.
- ד. במ.א. אלונה כמעט ואין פיתוח כלכלי כלל.
- ה. סה"כ במ.א. מנשה כ- 215,860 מ"ר בנויים של שימושים עסקיים בכ- 470 יחידות עסקי². ענפי המסחר, משרדים ושירותים מהווים כשליש מסה"כ השטחים הבנויים, ענף התעשייה והמלאכה מהווה כשליש נוסף מסה"כ השטחים העסקיים, שטחי המלאכה והמשרדים של משרד הביטחון (מחנות צבא) מהווים כ- 20% נוספים, ובית החולים "שער מנשה" כ- 15% נוספים.
- ו. החקלאות מהווה ענף כלכלי נוסף בשתי המועצות. אבל תרומתה למשק המועצות נמוכה מאד.
- ז. במונחים יחסיים רמת הפיתוח הכלכלי במ.א. מנשה עומדת על כ-11.3 מ"ר בנויים לתושב של שטחים עסקיים הבנויים בפועל.



- רמת פיתוח זו נמוכה מזו של שתיים מן המועצות האזוריות השכנות (עמק חפר וחוף הכרמל). אבל מצד שני קצב הגידול של שטחי הפיתוח העסקי במ.א. מנשה גבוה ועומד בתקופה 2010 - 2019 על כ-7.5% בשנה מול קצב גידול איטי בהרבה (2.1%, 1.3%, -7.8%) במועצות האזוריות הגובלות.
- ח. אפשר שקצב הפיתוח הזה מבטא סיבות מנהליות ויזמיות, אבל להערכתנו הוא נעוץ גם בגורמים מבניים. מ.א. מנשה שייכת לנפת חדרה הממוקמת בתפר שבין שני המטרופולינים ובהתאם לכך היא גם יכולה לממש ביקושים במסגרת רחבה יותר של שני המטרופולינים, והדבר מתבטא היטב בקצבי הגידול של הפיתוח הכלכלי בעשור האחרון. תוכנית המתאר תצטרך לקיים ואף להרחיב את אפשרויות מימוש הביקושים בשני המטרופולינים.
- ט. הגרעון האפקטיבי לתושב של מ.א. אלונה עומד על כ-2,981.7 ש"ח, והוא נובע בעיקרו מכך שלמועצה אין פיתוח כלכלי בהיקף מספיק כדי לאזן את משק המועצה בהתבסס על הכנסות עצמיות ותשלומי העברה של הממשלה.
- י. הגרעון האפקטיבי³ לתושב של מ.א. מנשה עומד על כ-728.8 ש"ח לתושב. הגרעון נובע משילוב של שטח עסקי נמוך יחסית לתושב, ארנונה נמוכה יחסית למ"ר עסקי בנוי, והוצאה גבוהה יחסית לתושב בתקציב הרגיל כתוצאה מפיזור השירותים המוניציפליים וסיפי הכניסה הנמוכים שלהם.
- י"א. שנוי המצב הקיים בשתי המועצות האזוריות כדי איזון משק המועצה מחייב טיפול בכל אחד מן הגורמים המשפיעים על גרעון המועצות כמפורט לעיל. לא כל הגורמים האלה נמצאים בתחום השפעתה של תוכנית המתאר. אבל על גורם אחד יש לתוכנית המתאר השפעה מכרעת, והוא על היקף השטחים העסקיים שיכולים לפעול בכל אחת מן המועצות ומשמשים בסיס לגבייה של ארנונה. תוכנית המתאר תשאף אפוא להרחיב את הבסיס הכלכלי המקומי ככל שניתן במסגרות הביקוש הרלוונטיות, ככלי חשוב באיזון משק המועצות.



¹ מצטט את סכום המצב הקיים בתוכנית, ולפרוט ראה דו"ח מצב קיים.

² לפרוט השטחים המאושרים סטטוטורית ראה לוח מס' 3.

³ ראה הערה מס' 7.



2. פיתוח כלכלי

א. מסגרת הניתוח הכלכלי

מטרת הניתוח שלהלן היא לקבוע את היקף שטחי התעסוקה⁴ הנדרשים והאפשריים למימוש בתוכנית המתאר הכוללת של מ.א. מנשה (להלן "מנשה") ומ.א. אלונה (להלן "אלונה").

היקף שטחי התעסוקה בתוכנית המתאר נבחן משני היבטים משלימים: ההיבט האחד מבטא את הנדרש לאיזון משק המועצות. בשנת 2020 עומדת אוכלוסיית מנשה על כ- 17,300 נפש; ואוכלוסיית אלונה על כ- 2,200 נפש. במסגרת תוכנית המתאר לכל אחת מהמועצות תגדל האוכלוסייה כדי 41,100 תושב במנשה; וכדי 3,400 תושב באלונה. במקביל תצטרך שתי המועצות להגדיל ולגוון גם את היקף השירותים שהן נותנות לאוכלוסייתן המתרחבת. שטחי התעסוקה במרחב מנשה מהווים כבר במצב הקיים עוגן מרכזי לגביית ארנונה המאפשרת מימון השירותים לאוכלוסייה. ובהתאם לכך נדרשת גם הרחבתם במנשה, ויצירתם באלונה, בהיקף המספיק כדי לאפשר למועצות לממן שירותים נדרשים לאוכלוסייתן ברמה מתאימה, תוך קיום משק מועצה מאוזן תקציבית.

מימוש שטחי תעסוקה הנדרשים לאיזון משק המועצות יכול שיעשה רק במסגרות ביקוש רלוונטיות בהן פועלת מנשה, ויכולה לפעול אלונה; וכפועל יוצא של האטרקטיביות היחסית שלהן במסגרות ביקוש אלה והגורמים המשפיעים עליה. ההיבט המשלים להיקף הפעילות הכלכלית הנדרש עפ"י הצרכים כמפורט לעיל, מבטא איפוא את האפשרי עפ"י תנאי השוק. מטרת ניתוח זה היא לבחון אם קיים פער בין ההיצע הנדרש עפ"י הצרכים, לבין אפשרויות מימושו במסגרות השוק הרלוונטיות.

ב. מסגרת הצרכים - איזון כלכלי של משק המועצה

הפרוגרמה לשטחי תעסוקה בתוכנית המתאר מן ההיבט של צרכי משק המועצות נערכה באופן הבא:

- (1) נאמד השטח העיקרי הבנוי לתושב הנדרש לאיזון משק המועצות, כפועל יוצא של הגורמים המשפיעים על הגרעון לתושב בתקציב הרגיל.
- (2) נאמד היקף האוכלוסייה הצפוי במועצות.
- (3) נאמד סה"כ שטחי התעסוקה העיקריים הנדרשים לאיזון משק המועצות כפועל יוצא של מכפלת סה"כ האוכלוסייה הצפויה, באומדן השטח העיקרי הבנוי לתושב הנדרש לאיזון משק המועצות.
- (4) מסה"כ שטחי התעסוקה הנדרשים לאיזון משק המועצות נוכו שטחי התעסוקה משלמי הארנונה במצב הקיים.
- (5) כמו כן נוכו מסה"כ שטחי התעסוקה הנדרשים כאמור לעיל גם אומדן שטחי תעסוקה עיקריים שימושו מתוך המלאי של שטחי התעסוקה המתוכננים במועצות.
- (6) שטחי התעסוקה הנותרים לאחר ניכוי סעיפים (4) ו- (5) לעיל מסעיף (3) לעיל מהווים את הפרוגרמה לשטחי תעסוקה בנויים בשטחים עיקריים בתוכנית המתאר הנדרשים לאיזון משק המועצות.

⁴ במונח "שטחי תעסוקה" כללנו שימושים שאינם מגורים, מוסדות ציבור, מתקנים הנדסיים, קרקע חקלאית וקרקע אחרת לסוגיה וכדומה. משקל גבוה בשימושים הרלוונטיים כולל משרדים מסחר ושירותים ותעשייה ומלאכה, והוא ממומש על בסיס עסקי, הן בהתייחס למיצוי מסגרות הביקוש, והן בהתייחס לשיקולים של כדאיות כלכלית בצד ההיצע.





השטח העיקרי הבנוי לתושב הנדרש לאיזון משק המועצות

(X)

היקף האוכלוסייה הצפוי במועצות

(-)



שטחי התעסוקה משלמי הארנונה במצב הקיים

(-)

אומדן שטחי תעסוקה ימומשו מתוך המלאי של שטחי התעסוקה המתוכננים במועצות

(=)

פרוגרמה לשטחי תעסוקה בנויים הנדרשים לאיזון משק המועצות.



העוצמה הכלכלית של רשות מקומית ויכולתה לשרת את אוכלוסייתה צריכה להיבחן כנגד עודף/גרעון בתקציב השנתי הרגיל של הרשות. סה"כ ההכנסות של מנשה בתקציב הרגיל בשנת 2018 עמד על כ- 176,856 אלפי ש"ח, מול הוצאות בהיקף של כ-176,557 אלפי ש"ח⁵. בשנת 2019 עמד העודף של מנשה בתקציב הרגיל על כ- 299.0 אלפי ש"ח. אבל גרעון בתקציב הרגיל מומן לא רק ע"י הכנסות עצמיות והעברות מיועדות של הממשלה⁶, אלא גם ע"י מענקים ומלוות. אם נתייחס לסה"כ הגרעון האפקטיבי⁷ של מנשה בתקציב הרגיל הרי שבשנת 2018 הוא עמד על כ-13,662.0 אלף ש"ח והוא מהווה כ-7.7% מסה"כ תקבולי הרשות בתקציב הרגיל. במונחים של גרעון שנתי לתושב הרי שהוא עומד על כ-673.8- ש"ח בממוצע באותה שנה.

סה"כ ההכנסות של אלונה בתקציב הרגיל בשנת 2018 עמד על כ-19,620 אלפי ש"ח, מול הוצאות בהיקף של כ- 19,610.0 אלפי ש"ח. בשנת 2019 עמד העודף השנתי של אלונה בתקציב הרגיל על כ- 10.0 אלפי ש"ח. אבל גם באלונה הגרעון בתקציב הרגיל מומן לא רק ע"י הכנסות עצמיות והעברות מיועדות של הממשלה, אלא גם ע"י מענקים ומלוות. אם נתייחס לסה"כ הגרעון האפקטיבי של אלונה בתקציב הרגיל הרי שבשנת 2018 הוא עמד על כ- 7,291.0 אלף ש"ח, והוא מהווה כ- 37.2% מסה"כ תקבולי הרשות בתקציב הרגיל. במונחים של גרעון שנתי לתושב הרי שהוא עומד על כ-3,199.2- ש"ח בממוצע באותה שנה.

⁵ מבוסס על נתוני תקציב הרשויות עפ"י "הרשויות המקומיות בישראל 2018", למ"ס, וכך גם באלונה.

⁶ העברות תקציב של הממשלה לרשות המקומית בגין שירותים שהיא מספקת באמצעות הרשות המקומית כמו כינוך, רווחה, דת ועוד.

⁷ כולל מצרף של גרעון/עודף בתקציב הרגיל, מענק כללי לאיזון, העברה מקרן פיתוח, מענק ישוב גדול של משרד הפנים, השתתפות משרד הפנים בקרן לצמצום פערים.





ניתוח הגורמים המשפיעים על הגרעון השוטף האפקטיבי של מועצות אזוריות בישראל מראה כי גובה הגרעון הזה לתושב ברשות נתונה מוגדר ע"י ההשפעה המשולבת של הגורמים הבאים: מ"ר בנוי לתושב של שטחים עסקיים בנויים במועצה האזורית, חיוב ארנונה למ"ר עסקי ממוצע במועצה האזורית, הכנסה מארנונה למגורים לתושב מועצה האזורית, וסה"כ הוצאה לתושב בתקציב השוטף ($R^2 = 0.51$) ומהימנות הקשר גבוהה⁸. קשר דומה, מעט חלש יותר אבל מספיק גבוה ומובהק נמצא גם בין מרכיבים אלה, לבין משקל הגרעון האפקטיבי בסה"כ ההכנסות בתקציב השוטף. הגורם של מ"ר בנוי לתושב מושפע גם מהרכב ההכנסות העצמיות של הרשות המוניציפלית, כולל: משקל ההכנסות העצמיות בסה"כ הכנסות הרשות, משקל ההכנסות מארנונה בסה"כ ההכנסות העצמיות, ומשקל ההכנסות משטחים עסקיים משלמי ארנונה בסה"כ ההכנסות מארנונה.



לוח מס' 1 מציג את הגרעון האפקטיבי לתושב במנשה ובאלונה במצב הקיים (2018), ואת הגורמים המשפיעים עליו כמפורט לעיל. הנתונים מוצגים בהשוואה למועצות אזוריות ללא גרעון אפקטיבי בתקציב הרגיל בישראל, כאלה שהכנסותיהן בתקציב הרגיל מבוססות על הכנסות עצמיות והעברות מיועדות של הממשלה (להלן "מועצות אזוריות מאוזנות תקציבית")⁹. מצאנו את ההשוואה של מנשה ואלונה לממוצע מועצות האזוריות המאוזנות תקציבית בישראל רלוונטית לענייננו. להערכתנו ממוצע זה יכול להוות מודל מייצג למועצה אזורית שכחה המתקיימת ממקורותיה ומהעברות מיועדות של הממשלה, ללא מענקים מאזנים תקציבית כל שהם, והמספקת לתושביה רמת שירותים נאותה הן בהיקף והן בסוג.

לוח מס' 1: גרעון אפקטיבי והגורמים המשפיעים עליו (2018)

סעיף	מ.א. מאוזנות	מנשה	אלונה
גרעון אפקטיבי לתושב (₪)	62.0	-673.8	-3,199.2
מ"ר בנוי עסקי לתושב בשטחים עיקריים לאיזון כלכלי	18.7	11.2	0.4
הכנסה למ"ר עסקי בנוי בשטחים עיקריים (₪)	59.5	76.3	74.0
גבייה ארנונה למגורים בממוצע לשנה לתושב (₪)	1,365.4	1,289.2	1,206.5
סה"כ הוצאות תקציב רגיל בממוצע לשנה לתושב (₪)	8,289.3	8,707.3	8,604.7
חיוב ארנונה למגורים לתושב (₪)	1,641.9	1,768.5	1,657.3

⁸ הניתוח נעשה על 53 מועצות אזוריות בישראל אשר לגביהן היו נתונים מלאים לכל המרכיבים, מתוך 54 מועצות אזוריות בישראל. מקור הנתונים: "הרשויות המקומיות בישראל 2018", למ"ס.

⁹ הגדרנו רשות מאוזנת תקציבית ככזו שהגרעון האפקטיבי שלה אינו עולה על אפס. סה"כ מאוזנות תקציבית עפ"י הגדרה זו 4 מועצות אזוריות מתוך 54 בישראל עפ"י קובץ "הרשויות המקומיות בישראל 2018" של הלמ"ס. צריך להזכיר שוב כי גובה הגרעון האפקטיבי לתושב אינו מושפע מגודל האוכלוסייה במועצה האזורית או ממאפייניה החברתיים-כלכליים, ולכן יכולות המועצות המאוזנות כלכלית להוות מודל רלוונטי לאיזון כלכלי ללא קשר לגודלן ומאפייניהן.





72.8%	72.9%	83.1%	ארנונה למגורים - יחס גבייה ב-% לכלל החיובים
2,279	20,277		סה"כ אוכלוסייה בסוף השנה (אלפים)
37.4%	53.5%	69.1%	הכנסות עצמיות בתקציב רגיל
39.6%	59.0%	67.1%	הכנסות מארנונה כ - % מהכנסות עצמיות
2.3%	24.2%	28.4%	הכנסות מארנונה שטחים עסקיים כ - % מהכנסות מארנונה

מקור : תקציב הרשויות עפ"י "הרשויות המקומיות בישראל 2018", למ"ס.



הפער במצב הקיים בין הגרעון האפקטיבי לתושב במנשה ואלונה, לבין העודף האפקטיבי בממוצע המועצות האזוריות המאוזנות תקציבית נובע מכך שמ"ר בנוי עסקי לתושב בשתי המועצות נמוך מן המקביל לו במועצות האזוריות המאוזנות תקציבית (40.3% - במנשה, ו - 97.7% באלונה); וכך גם גביית ארנונה למגורים לתושב (5.6% - במנשה, ו - 11.6% באלונה). חיוב הארנונה למגורים לתושב גבוה מקצת באלונה ובמנשה בהשוואה למועצות האזוריות המאוזנות תקציבית, אבל מצד שני יחס הגבייה בהן נמוך יותר (כ - 72% מול כ - 83% בהתאמה).

הגרעון האפקטיבי במצב הקיים מאפשר למנשה ואלונה לספק לאוכלוסייתה רמת שירותים גבוהה במקצת מזו שברשויות המקומיות המאוזנות בכ - 4%-5%.



שנוי המצב הקיים מחייב טיפול בגורמים המשפיעים על הגרעון האפקטיבי של מנשה ואלונה כמפורט לעיל. לוח מס' 2 מציג את השנויים המתאימים להערכתנו בגורמים המשפיעים ואת הפרוגרמה הנגזרת לשטחי התעסוקה באזורי תעסוקה המאזנת את משק המועצות בכפוף לשנויים אלה.

לוח מס' 2 : איזון תקציב המועצה ופרוגרמה לשטחים עסקיים באזורי תעסוקה

מס"ד	סעיף	2018		מתאר	
		אלונה	מנשה	אלונה	מנשה
1	גרעון אפקטיבי לתושב (שח)	-673.8	-3,199.2	0.0	0.0
2	מ"ר בנוי עסקי לתושב בשטחים עיקריים לאיזון כלכלי	11.2	0.4	5.3	12.4
3	הכנסה למ"ר עסקי בנוי בשטחים עיקריים (שח)	76.3	74.0	74.0	76.3
4	גבייה ארנונה למגורים לתושב (שח)	1,289.2	1,206.5	1,491.3	1,592.2
5	סה"כ הוצאות תקציב רגיל לתושב (שח)	8,707.3	8,604.7	8,604.7	8,707.3
6	חיוב ארנונה למגורים לתושב (שח)	1,768.5	1,657.3	1,657.3	1,768.5
7	ארנונה למגורים - יחס גבייה ב-% לכלל החיובים	72.9%	72.8%	90.0%	90.0%
8	סה"כ אוכלוסייה בסוף השנה (אלפים)	20,277	2,279	3,400	41,100





מס"ד	סעיף	2018		מתאר	
		אלונה	מנשה	אלונה	מנשה
9	הכנסות עצמיות בתקציב רגיל	37.4%	53.5%	70.0%	70.0%
10	הכנסות מארנונה כ - % מהכנסות עצמיות	39.6%	59.0%	70.0%	70.0%
11	הכנסות מארנונה שטחים עסקיים כ - % מהכנסות מארנונה	2.3%	24.2%	25.0%	50.0%
12	מימוש 80.0% מ"ר עסקי בנוי בשטחים עיקריים לאיזון כלכלי משק המועצה			22,402	635,917

להלן הנחות השנויים והפרוגרמה מפורטים עפ"י המס"ד בלוח מס' 2 :

(1) הגרעון האפקטיבי לתושב בתקציב הרגיל במצב הקיים עומד על כ - 673.8 ש"ח בממוצע לתושב במנשה, וכ - 3,199.2 ש"ח באלונה. ביעד האוכלוסייה המטרה לקיים משק מוניציפלי מאוזן ללא גרעון אפקטיבי בשתי המועצות, קרי: כל ההוצאות בתקציב הרגיל ימומנו ע"י הכנסות עצמיות והעברות מיועדות של הממשלה. בהתאם לכך יעמוד הגרעון האפקטיבי לתושב ביעד האוכלוסייה בשתי המועצות על - 0.



(2) במצב הקיים עומד היקף שטחי התעסוקה לתושב במונחי מ"ר עיקרי בנוי המשלם ארנונה על כ - 12.2 מ"ר במנשה, וכ - 0.4 באלונה. כדי לאפס את הגרעון האפקטיבי של המצב הקיים, ולקיים לאורך זמן משק עיר מאוזן בהנחות המפורטות להלן, ידרשו ביעד האוכלוסייה כ - 12.4 מ"ר בנויים בשטחים עיקריים לתושב במנשה, וכ - 5.3 מ"ר באלונה.

(3) כבר במצב הקיים גבוהה ההכנסה הממוצעת למ"ר עסקי בנוי באלונה ובמנשה מזו שבמועצות האזוריות המאוזנות תקציבית. בהתאם לכך הנחנו כי היא תישאר קבועה עפ"י המצב הקיים לאורך כל תקופת האומדן בשתי המועצות.



(4) הנחנו כי חיוב ארנונה למגורים לתושב (מס"ד 6), הגבוה כבר במצב הקיים בשתי המועצות מן החיוב המקביל במועצות אזוריות מאוזנות תקציבית, יישאר עפ"י המצב הקיים לאורך כל תקופת האומדן. אבל יחס הגבייה בשתי המועצות (מס"ד 7) יעלה ל - 90%. כתוצאה מכך תעלה גם הגבייה הממוצעת של ארנונה לתושב כמפורט בלוח (מס"ד 4).

(5) בסדר גודל סה"כ ההוצאות בתקציב הרגיל לתושב, הוצאה המבטאת את רמת השירותים שמקבלים תושבי המועצות, גבוהה מעט בשתי המועצות מזו הנוהגת במועצות אזוריות מאוזנות תקציבית. בהתאם לכך הנחנו כי רמת ההוצאה לתושב תישאר בתקופת האומדן על פי המצב הקיים בשתי המועצות.

(8) יעד האוכלוסייה עפ"י תוכנית המתאר בשתי המועצות.



(9) משקל ההכנסות העצמיות בתקציב הרגיל יהיה דומה לזה של הרשויות המאוזנות תקציבית ויעמוד על כ - 70%.



(10) הנחנו כי ההכנסות מארנונה תעלנה לכ - 70% מסה"כ הכנסות במנשה ואלונה, כמו במועצות אזוריות מאוזנות תקציבית; וזאת כפועל יוצא של הרצון לאזן את תקציב המועצות על בסיס הכנסות עצמיות והעברות מיועדות של הממשלה. בעוד שהעברות מיועדות של הממשלה בסיסן נורמטיבי ולכן יכולת השליטה בהן מוגבלת, הכנסות מארנונה תלויות בהיקף הפיתוח של מגורים ותעסוקה וכך נתונות לשליטה של המועצות האזוריות.

(11) בממוצע ברשויות המאוזנות תקציבית משקל ההכנסות מארנונה ממגורים ומארנונה משטחים עסקיים במצורף מהווה כ-85%-90% מסה"כ ההכנסות מארנונה. רק כ - 10%-15% מן ההכנסות מארנונה הם ממקורות אחרים כגון קרקע תפוסה, קרקע חקלאית, חניונים ועוד. בהתאם לכך ככל שמשקל ההכנסות מארנונה בשטחים העסקיים בסה"כ ההכנסות מארנונה יהיה נמוך יותר, כך משקל ההכנסות מארנונה מן המגורים יהיה גבוה יותר, ונטל מימון השירותים העירוניים המוטל על האוכלוסייה יהיה גבוה יותר, ולהיפך. במצב הקיים במנשה ואלונה משקל ההכנסות מארנונה בשטחים העסקיים בסה"כ ההכנסות מארנונה - נמוך (כ - 53.5% ו - 37.4% בהתאמה). הנחנו כי הוא יעלה ויעמוד על כ - 70%, דומה לזה שנמצא במועצות אזוריות מאוזנות תקציבית.

(12) סה"כ מ"ר עסקי בנוי בשטחים עיקריים הנדרש לאיזון משק המועצות, שווה למכפלה של מ"ר בנוי עסקי לתושב הנדרש לאיזון משק המועצות (מס"ד 2) מוכפל בסה"כ אוכלוסייה עפ"י תוכנית המתאר (מס"ד 8). עוד הנחנו אי מימוש של שטחים נדרשים לאיזון משק המועצות (בלאי תכנון) בהיקף של כ - 20%.



מ"ר בנוי עסקי לתושב הנדרש לאיזון משק המועצות

(X)

היקף האוכלוסייה הצפוי במועצות

(X)

80% בגין 20% אי מימוש

(=)

מ"ר עסקי נדרש לאיזון משק המועצה

כדי לקבוע את היקף שטחי התעסוקה הנוספים במסגרת תוכנית המתאר יש לנכות מסה"כ שטחי התעסוקה הנדרשים לאיזון משק המועצות כמפורט לעיל, את שטחי התעסוקה משלמי הארנונה במצב הקיים; כמו גם את שטחי תעסוקה המתוכננים והניתנים למימוש במועצות.





לוח מס' 3 מציג את מלאי התכנון במצב הקיים במנשה¹⁰.

סה"כ מלאי התכנון במנשה עומד במצב הקיים על כ - 1,169.2 אלף מ"ר בנויים בשטחים עיקריים. מתוכם ממומשים עפ"י נתוני הארנונה כ - 207.4 אלף מ"ר בנויים בשטחים עיקריים (כ - 17.7%). היתרה הסטטוטורית שאינה ממומשת עומדת על כ - 961.8 מ"ר בנויים בשטחים עיקריים.

לוח מס' 3 : מ.א. מנשה - מלאי תכנון

(מ"ר בנויים בשטחים עיקריים)



אופי	שלב תכנון	מלאי סטטוטורי (מ"ר עיקרי בנוי)	מ"ר ממומשים (קובץ ארנונה)	% מימוש	יתרה למימוש
17.0% א.ת. עירון	טרם מאושרת	80,981	0	0.0%	80,981
מחצבת ורד	מאושרת	247,240	1,787	0.7%	245,453
גרנות	מאושרת	152,000	83,200	54.7%	68,800
גן שמואל	מאושרת	131,900	26,650	20.2%	105,250
ברקאי	מאושרת	60,000	3,282	5.5%	56,718
גלעיים	מאושרת	66,400	18,964	28.6%	47,436
מענית	מאושרת	15,870	1,762	11.1%	14,108
מצר	מאושרת	46,794	1,150	2.5%	45,644
עין שמר	מאושרת	38,181	19,040	49.9%	19,141
גן השומרון	מאושרת	9,776	1,137	11.6%	8,639
משמרות	תכניות 2 מאושרות	117,600	29,745	25.3%	87,855
כפר גליקסון	מאושרת	22,400	1,141	5.1%	21,259
רגבים	מאושרת	12,305	164	1.3%	12,141
תלמי אלעזר	מאושרת	6,500	1,645	25.3%	4,855
להבות חביבה	מאושרת	18,500	3,760	20.3%	14,740
מגל	מאושרת	61,600	11,392	18.5%	50,208
קציר	תכניות 2 מאושרות	20,353	2,504	12.3%	17,849
מי עמי	מאושרת	29,532	0	0.0%	29,532
מצפה אילן	מאושרת	4,250	36	0.8%	4,214
סה"כ		1,142,182	207,359	18.2%	934,823
עירון ועין ורד		328,221	205,572	62.6%	122,649
א.ת. מועצתיים		218,400	102,164	46.8%	116,236
א.ת. יישוביים		595,561	103,408	17.4%	492,153

ואולם אפשרויות המימוש של השטחים הבנויים במלאי התכנון כמפורט לעיל נתונות למגבלות מימוש קשות, כולל:

(1) **תוכנית אזור התעסוקה עירון** הופקדה בשנת 2016 וטרם אושרה. אחת הסיבות המרכזיות קשורה לדיונים על תוואי חלופות מסילת מנשה שבתכנון מתוך תפיסה תכנונית של הצמדת תשתיות הסעת המוני אל מרכזי תעסוקה ומגורים. תכנית המתאר רואה חשיבות בחיזוק מוקדי התעסוקה בעירון ממגוון סיבות



¹⁰ אין מלאי תכנון במצב הקיים באלונה.



– מיקום אסטרטגי בצומת דרכים מרכזית, בסמיכות למתע"ן על כביש 65, תחנת רכבת המתוכננת במסגרת תכנית מסילת מנשה, אזור תעסוקה המשותף למס' רשויות בוואדי ערה, ביניהן רשויות חלשות שזקוקות לארנונה לשם האיזון התקציבי, נגישות תנועתית גבוהה גם באמצעים נוספים כמו אופניים בשל המישוריות בכל האזור הסובב.

(2) התוכנית למחצבת ורד מתירה הקמת תעשייה "למפעלים הקשורים לתעשיית האבן". הגדרה זו מצמצמת מאד את אפשרויות המימוש; וראייה לכך הוא המימוש בפועל הנמוך מאד במצב הקיים (0.7%), והמתייחס בעיקרו לשטחים בנויים המשרתים את החציבה. בהתאם לכך אנו מעריכים כי אפשרויות המימוש של אזור התעשייה במחצבת ורד מצומצמות ואיטיות על ציר הזמן, ותרומתו למסגרת היצע התכנון הזמין במועצה תהיה נמוכה.



(3) כ - 595.6 אלף מ"ר בנויים בשטחים עיקריים ממוקמים באזורי תעשייה סטטוטוריים המפוזרים ביישובי מנשה. מתוכם ממומשים כ - 103.4 אלף מ"ר בנויים בשטחים עיקריים, המהווים רק כ - 17.4% מן המלאי הסטטוטורי המאושר. הסיבות לשיעור המימוש הנמוך מגוונות, אבל מעבר לסיבות מקומיות ניתן גם למנות סיבות משותפות הכוללות:

(א) מימוש "בזבזני" של זכויות בנייה, קר': אחוזי מימוש נמוכים על שטח סטטוטורי נרחב באופן המגביל את אפשרות מימוש מלוא הזכויות המוקנות סטטוטורית. להערכתנו נובע הדבר מכשל שוק שבו מודגשים יותר צרכי ההקמה וההפעלה של המפעלים, ופחות ניצולה היעיל של הקרקע.



(ב) פיזור גיאוגרפי שאינו מעודד היווצרות סיפי כניסה רחבים מספיק הנדרשים ליצירת אשכולות (Clusters) של פיתוח כלכלי.

(ג) בעיות של נגישות ותחבורה.

(ד) הפרעה של הפעילות התעשייתית ונגזרותיה לחיי היומיום של האוכלוסייה.

(ה) מחסור בשירותים נלווים כתוצאה מסיפי כניסה נמוכים.

(ו) מגבלות סביבתיות.

(ז) הרוב המוחלט של המלאי הסטטוטורי ממוקם בקיבוצים. על רקע השנויים החברתיים/אירגוניים/כלכליים המאפיינים את התנועה הקיבוצית ואת קיבוצי מנשה בכלל זה, המוטיבציה לפיתוח כלכלי "קולקטיבי" במסגרת הישובים קטנה מאד.



כתוצאה מן הסיבות המנויות לעיל אנו מעריכים כי גם אפשרויות המימוש של המלאי הסטטוטורי הממוקם ביישובי מנשה מצומצמות ואיטיות על ציר הזמן, ותרומתו של מלאי זה למסגרת היצע התכנון הזמין במועצה תהיה נמוכה.

כפועל יוצא של ההערכות שלעיל, פיתוח שטחי תעסוקה במרחב מנשה בהיקף הנדרש כדי לאזן את משק שתי המועצות - מנשה ואלונה - צריך להתרכז בעיקרו וככל שניתן באזורי תעסוקה מועצתיים.

במסגרת זו מציעה תוכנית המתאר כדלהלן:

1. הרחבה צמודת דופן של אזור התעסוקה **גלעם** בכ-34,000 מ"ר.



2. המשך תפקוד אזור התעסוקה **בגרנות** כמוקד תעשייה מרכזי באופי חקלאי. מוצעת הרחבת השטח בגרנות, ללא שינוי בסך זכויות הבנייה המאושרות – 155,000 מ"ר. במקביל ובצמידות דופן לגרנות מוצעת



תוספת שטח בייעוד מבני משק לטובת שימוש של חקלאות היפר-אינטנסיבית בשטח של כ-70 דונם 56,000 מ"ר.

3. התבססות על אזור התעסוקה המשותף עירון בשטחי המועצה, המוצע בתכנית 351-0127621. אזור התעסוקה עירון יהווה מקור לחיזוק כלכלת כל אזור ואדי ערה ומנשה. המיקום הוא אסטרטגי, בצומת דרכים מרכזית שעתידה לעבור שדרוג תשתיתי משמעותי ולהיות נגיש לתחבורה ציבורית איכותית כולל צמידות לתחנת רכבת (בהנחה שהחלופה המועדפת תיבחר במסגרת תכנית מסילת מנשה). כמו כן, אזור התעסוקה ממוקם בשטח מישורי, המאפשר יוממות אליו באמצעים רכים (ראה נספח משולב – מערכת השבילים). מנשה שותפה באזור התעסוקה ב-17% שמהווים כ-80,980 מ"ר בנויים בשטחים עיקריים.



4. התבססות על אזור התעסוקה המשותף של באקה אל גרבייה וג'ת המוצע בתוכניות המתאר הכוללניות של באקה אל גרבייה (354-0717298) וג'ת (354-0717280). תוכניות אלה מקודמות במקביל כאשר החלטת הוועדה להפקדתן מ-24.06.2020. במסגרת תוכניות אלה כ-157 דונם נמצאים בתחום מנשה. אומדן השטחים העיקריים של מועצה אזורית מנשה בהתאם לחלקה היחסי המיועדים לבנייה בשטח זה נאמד בכ-66,800 מ"ר, תחת שימוש בהנחות הבאות: (א) 25% הפרשות לצרכי ציבור. (ב) 15% כבישים. (ג) זכויות בנייה 120% נטו.



לוח מס' 4 מסכם את מאזן הצרכים וההיצע של שטחי תעסוקה במנשה (כולל צרכי אלונה¹¹) בהנחות שלעיל.

לוח מס' 4: מ.א. מנשה - מאזן צרכים והיצע לשטחי תעסוקה

מתאר		סעיף
אלונה	מנשה	
22,402	635,917	מ"ר עסקי בנוי בשטחים עיקריים לאיזון כלכלי משק המועצה ¹²
400	207,359	מ"ר עסקי בנוי בשטחים עיקריים מצב קיים ¹³
	58,118	מימוש 50.0% מ"ר בנוי בשטחים עיקריים יתרה למימוש בתוכניות מאושרות גרנות וגלעם
942	24,300	מימוש 30% מ"ר בנוי בשטחים עיקריים תיירות
	27,200	מימוש 80.0% מ"ר בנוי בשטחים עיקריים הרחבת גלעם
1,500	26,350	מימוש 50.0% מ"ר בנוי בשטחים עיקריים מסחר במרכזי ישובים
	66,800	מימוש חלק יחסי מנשה בשטחים עיקריים בנויים הרחבת אזה"ת באקה ג'ת מנשה
	80,981	17% חלק יחסי מ.א. מנשה בשטחים עיקריים באזור תעסוקה משותף עירון

¹¹ אין אפשרות לפתח שטחי תעסוקה באלונה ובהתאם לכך אנו מניחים כי שטחי התעסוקה הנדרשים לאיזון כלכלי של אלונה ישולבו במרחב המחוז ותימצא דרך לחלוקה מתאימה של הכנסות.

¹² ראה לוח מס' 2.

¹³ ראה לוח מס' 3.





מתאר		סעיף
אלונה	מנשה	
	-164,370	עודף/גרעון מ"ר בנוי בשטחים עיקריים לאיזון משק מנשה ואלונה באזורי תעסוקה מועצתיים

כ-164,370 מ"ר בנויים בשטחים עיקריים החסרים לאיזון משק המועצות כמפורט בלוח מס' 4 יצטרכו להיות ממוקמים בתוכניות מאושרות לתעסוקה במסגרת יישובי המועצות, וזאת למרות ההערכה על הקושי לממש את המתוכנן בישובים כמפורט לעיל. שטחים אלה מהווים כ-33.4% ממלאי התכנון לתעסוקה הלא ממומש עדיין ביישובי המועצה.



ג. מסגרת ביקוש

מימוש שטחי תעסוקה הנדרשים לאיזון משק מנשה ואלונה כפי שנערך לעיל, יכול שיעשה רק במסגרות ביקוש רלוונטיות בהן פועלת ויכולה מנשה לפעול¹⁴; וכפועל יוצא של האטרקטיביות היחסית של במסגרות ביקוש אלה והגורמים המשפיעים עליה. המטרה של הניתוח שלהלן היא אפוא להעריך את מסגרות הביקושים בהן פועלת מנשה, ואת יכולתה לממש ביקושים אלה; וכך לבחון אם קיים פער בין ההיצע הנדרש עפ"י הצרכים, לבין אפשרויות מימוש במסגרות השוק הרלוונטיות.



השימושים הדומיננטיים באזורי התעסוקה המועצתיים הוא של תעשייה לענפיה וסוגיה ולהערכתנו תוספת השטח הבנוי האפשרית בהרחבת אזורי תעסוקה אלה תמשיך ותתבסס על ענפי התעשייה. להערכתנו מסגרת הביקושים עליה מתבסס פיתוח התעשייה במנשה כוללת את בנפת חדרה כולה.

גרף מס' 1 מציג את התפתחות התעשייה בנפת חדרה לאורך זמן¹⁴. כ-91% מן התעשייה בנפת חדרה היא של תעשייה מסורתית, וכך גם במנשה. לאורך זמן עולה אומנם משקלה של התעשייה עתירת הידע אבל עלייה זו איטית וגם במצב הקיים משקלה נמוך מ-10% מסה"כ הפעילות התעשייתית בנפת חדרה¹⁵.



לאורך זמן והחל משנת 1944 עולה היקף הפעילות התעשייתית בנפת חדרה בקצב שנתי ממוצע של כ-2.2% הנתון לתנודות שנתיות המבטאות גורמים משפיעים יפים לשעתם. להערכתנו התפתחות התעשייה המסורתית בנפת חדרה מושפעת ממאפייני הפריסה של התעשייה המסורתית במטרופולין תל אביב המוצגת בגרף מס' 2.

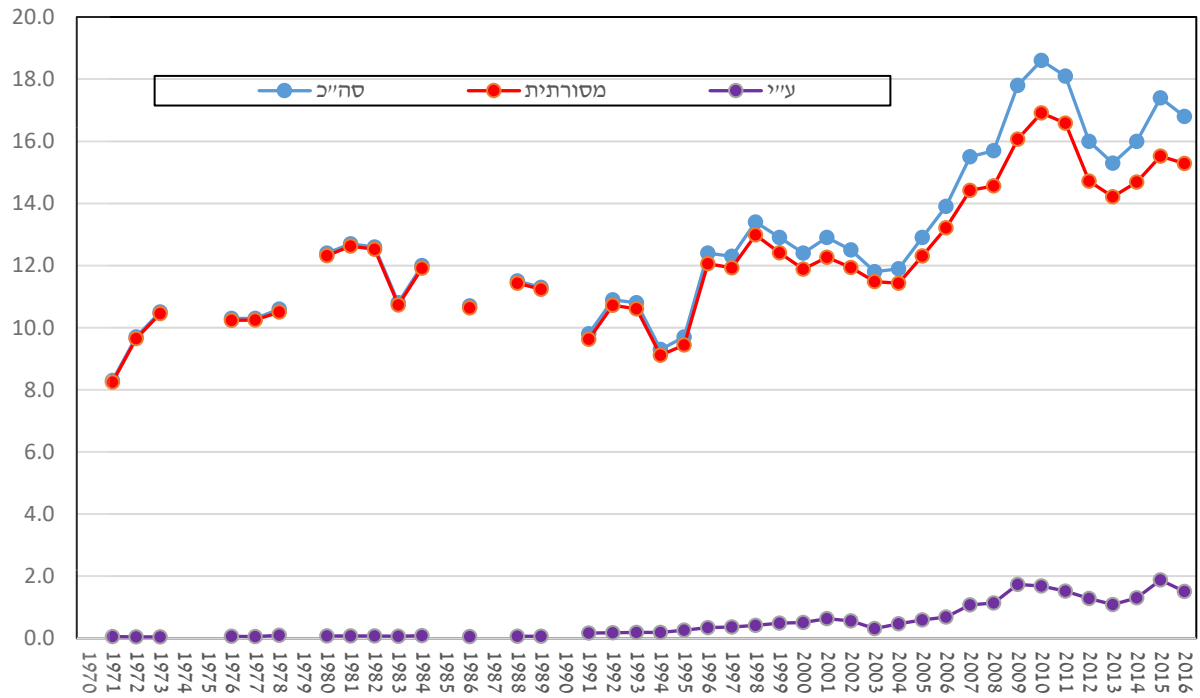
¹⁴ הניתוח מתבסס על התפתחות המועסקים בתעשייה כבטוי להתפתחותה בנפה. התפתחות המועסקים מבטאת היטב גם את התפתחות התפוקה התעשייתית וגם את התפתחות השטח הבנוי. העדפנו לבסס את הניתוח על המועסקים בגלל זמינות הנתונים ורציפותם לאורך זמן.

¹⁵ תעשייה עתירת ידע כוללת את ענפי התעשייה הבאים: ייצור תרופות (ענף 21), ייצור מחשבים מכשור אלקטרוני ואופטי (ענף 26). הגדרה זו תואמת את הגדרת הלמ"ס ל"תעשיות טכנולוגיה עלית" ללא ענף "כל טייס" שאינו רלוונטי לעניינינו. תעשייה מסורתית כוללת את כל ענפי התעשייה עפ"י הסיווג האחיד שאינם תעשייה עתירת ידע ואינם כרייה וחציבה.



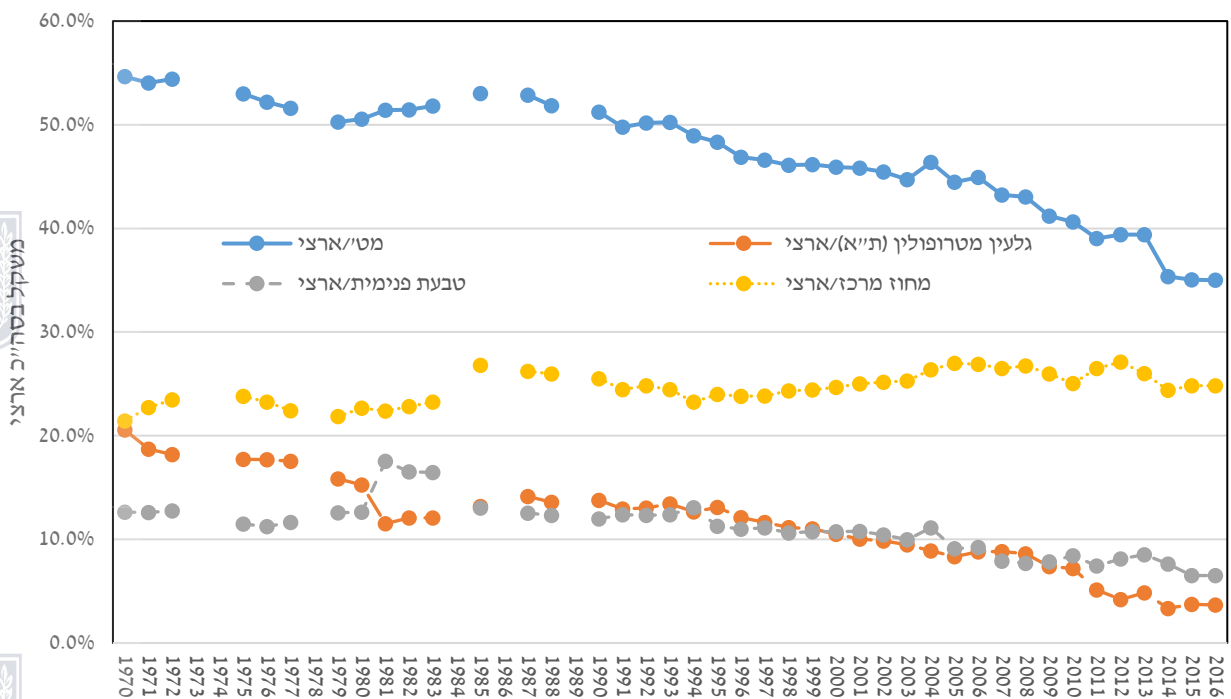


גרף מס' 1: נפת חדרה - מועסקים בתעשייה



מקור: עיבוד נתוני למ"ס

גרף מס' 2: מטרופולין תל אביב - תעשייה מסורתית



מקור: עיבוד נתוני למ"ס



לאורך זמן והחל משנת 1994 יורד היקף הפעילות של התעשייה המסורתית במטרופולין תל אביב. ירידה זו באה לידי ביטוי הן בהיקף הפעילות הריאלי, והן במשקלה של תעשייה זו בסה"כ פעילות התעשייה בישראל. במקביל אנו עדים בתוך המטרופולין לירידה יחסית וריאלית בהיקף פעילות התעשייה בגלעין ובטבעת הפנימית של המטרופולין; אל מול עלייה בטבעות התיכונה והחיצונית של המטרופולין.

את מאפייני ומגמות פריסת התעשייה המסורתית במרחב המטרופולין של תל אביב כפי שהוצגו לעיל ניתן להסביר באופן הבא: באזורי התעסוקה שבגלעין המטרופולין ושוליו נוצר לחץ מצד שימושי קרקע - לאו דווקא תעשייתיים, אבל גם כאלה - המחפשים מסיבות שונות המאפיינות אותם מיקום מרכזי. לחץ זה על שטח מוגבל יחסית לביקוש גורר אחריו עלייה בערכי הקרקע באזורי תעסוקה אלה. עליית מחירים זו מצידה דוחקת החוצה שימושי קרקע שבגלל עתירות השטח היחסית שלהם, רגישותם לערך הקרקע גבוהה מחד, ומאידך רגישותם היחסית לנגישות ומיקום מרכזי נמוכה. ענפי התעשייה המסורתית עתירי השטח נדחקים אפוא אל הטבעות החיצוניות של המטרופולין ואף החוצה מן המטרופולין, אל נפת חדרה וגם אזורי הפריפריה של מדינת ישראל¹⁶. ככל שעתירות השטח של הפירמות גבוהה יותר, כך גם רגישותם לערכי קרקע עולים גבוהה יותר, וכך גם יעדיפו מיקום רחוק יותר מן הגלעין. תהליך זה מתמתן כמובן כיוון שכל שנתרחק מן המרכז, במערכת נגישות נתונה, כן יקטן אפקט התחרות על המיקום המרכזי, וכן יקטן אפקט המחיר של תחרות זו. באופן כזה נקבל דרוג של ערכי קרקע, ודרוג של ענפים מתמחים במרחבים נתונים, על פי מידת עתירות השטח שלהם. התהליך יכול להתבטא בדחיקה של ענפים "בלתי מתאימים" מן המרכז לשוליים ולפריפריה; ו/או בתהליך שבו פירמות חדשות בוחרות מראש את המיקום המתאים להן במרחב.



כאמור, אנו מעריכים כי הגידול בהיקף הפעילות התעשייתית בנפת חדרה מבטא היטב את מאפייני הפריסה של תעשייה זו במטרופולין תל אביב. וחיזוק לכך הוא שהיא עוקבת בזמן את זו שבמטרופולין. ובאשר לפעילות התעשייה עתירת הידע במטרופולין תל אביב: כאן צריך להבדיל בין פירמות מוטות מו"פ לבין פירמות מוטות ייצור. פירמות מוטות מו"פ מגלות העדפה ברורה לגלעין המטרופולין ולטבעת הפנימית. הסיבות לכך להערכתנו נובעות מן הקשר ההדוק של פירמות אלו לשירותים העסקיים ופיננסיים וכך גם למוקד הפעילות הארצי והמטרופוליני של השירותים האלה בגלעין המטרופולין ושוליו. כמו כן פירמות אלה מצומצמות יחסית בשטחן ולכן יכולת התשלום והתחרות שלהן על מיקום מרכזי גבוהה יותר. מאפייני הפריסה של פירמות תעשייה עתירת ידע מוטות ייצור לעומת זאת דומות בשנים האחרונות לאלה של התעשייה המסורתית, קרי: העדפה למיקום בטבעות התיכונה והחיצונית. אבל העדפה זו לפחות בינתיים לא חורגת מגבולות המטרופולין, כנראה בגלל קשר חזק יותר שהן עדיין מקיימות עם מוקד הפעילות של השירותים העסקיים ופיננסיים בגלעין המטרופולין ושוליו. בהתאם לכך אנו מפרשים את הגידול האיטי של התעשייה עתירת הידע בנפת חדרה.



כאמור לעיל, הביקוש לשטחי תעשייה במ.א. מנשה הוא חלק מן הביקוש לשטחי תעשייה בנפת חדרה כולה. בהתאם לכך הביקוש לשטחי תעשייה במנשה התבסס על אומדן הביקוש לשטחי תעשייה בנפת חדרה; וגזירת חלקה היחסי של מנשה במרחב זה. אומדן הביקוש לשטחי תעשייה בנפת חדרה נערך אפוא באופן הבא:



¹⁶ הן במחוז צפון והן בנפת באר שבע אנו מוצאים גידול מקביל בהיקף הפעילות התעשייתית, הכולל גם מעבר של פירמות ממטרופולין תל אביב לאזורי פריפריה אלה.



* אנו מעריכים מסיבות הקשורות לפריסת התעשייה במרחב של מטרופולין תל אביב כמפורט לעיל, כי אופי התעשייה בנפת חדרה בכלל, ובמועצה האזורית מנשה בפרט - לא ישתנה, והיא תתבסס בעיקרה על תעשייה מסורתית.

* אומדן המועסקים בתעשייה בנפת חדרה התבסס על חיוץ מגמות התקופה 1994 - 2016¹⁷ ($R^2=0.71$) ומהימנות הקשר גבוהה).

* תרגום אומדן המועסקים לאומדן ביקוש לשטח בנוי נערך באמצעות משתנה מתווך של שטח בנוי למועסק. השטח הבנוי למועסק נאמד בכ-98.2 מ"ר בנוי (מאפיין תעשייה מסורתית). האומדן התבסס על חלוקה של סה"כ השטח הבנוי בנפה, בסה"כ המועסקים בנפה, הכל עפ"י נתוני למ"ס.



בהנחות שלעיל היקף שטחי התעסוקה המבוקשים בנפת חדרה בשנת 2040 יעמוד על כ- 2.3 מיליון מ"ר בנויים בשטחים עיקריים

הפיתוח הכלכלי במנשה ואלונה כולל, בנוסף לשטחי התעשייה, גם שטחי מסחר, משרדים ושירותים שונים¹⁸. הביקושים לשטחים אלה כוללים ביקושים מקומיים, של תושבי המועצות, בצד ביקושים המופנים למוקדי פעילות של שימושים אלה מצד אוכלוסיית ישובים שאינם נכללים במועצה, ובצד ביקושים של תנועה עוברת ומטיילת. בסיס הנתונים אינו מאפשר הפרדה בין סוגי הביקושים ולכן התייחסנו אליהם כאל מיקשה אחת. אומדן השטחים הבנויים בשימושים אלה התבסס על חיוץ התפתחות מצרף שטחי השימושים בתקופה 2007 - 2020¹⁹. האומדן נערך כממוצע של שתי חלופות: חלופה המבוססת על חיוץ מגמות התקופה 2007 - 2020 ($R^2=0.88$) ומהימנות הקשר גבוהה). וחיוץ מגמות התקופה 2013 - 2020 ($R^2=0.76$) ומהימנות הקשר גבוהה). בהנחות שלעיל היקף שטחי המסחר והמשרדים המבוקשים במנשה ואלונה בשנת 2040 יעמוד על כ- 215,310 מ"ר בנויים בשטחים עיקריים.



סה"כ נדרשים למימוש במרחב המועצות כ- 658,320 מ"ר בנויים בשטחים עיקריים של שטחי תעסוקה כדי לאזן את משק המועצות בטווח התוכנית²⁰. בהנחה שאומדן הביקוש לשטחי המסחר והמשרדים כמפורט לעיל מהווה מצוי מלוא אפשרויות מימוש הביקושים בטווח התוכנית; הרי אז יידרש לאיזון משק המועצה מימוש של כ- 17% מן הביקוש לשטחי תעשייה בנפת חדרה, וזאת מול מימוש של כ- 4.5% במצב הקיים. הפועל היוצא של הערכה זו הוא כי מימוש היקף שטחי התעסוקה הנדרש האיזון משק העיר כמפורט לעיל יכול שיעשה רק בטווח הארוך, ומעבר לשנת היעד של התוכנית (2040).



¹⁷ מקור הנתונים בנתוני למ"ס. בעת עריכת האומדן נתוני 2016 היו המעודכנים ביותר.

¹⁸ החקלאות, שלה חלק מרכזי בפיתוח הכלכלי בשתי המועצות, נידונה בנפרד בפרק החקלאות בתוכנית המתאר.

¹⁹ מבוסס על נתוני למ"ס לאורך זמן, שמצדם מבוססים על נתוני ארנונה.

²⁰ ראה לוח מס' 4.

