

An aerial photograph of a city grid, likely Jerusalem, rendered in a monochromatic orange-brown color scheme. The image shows a dense network of streets and buildings, with a prominent diagonal road cutting through the grid. The overall texture is that of a high-resolution satellite or aerial photograph.

כלכלה עירונית | יעקב גדיש, רן חקלאי

מתחם התחנות | הפעלת כלים כלליים ומשמעותם במימוש חלופה נבחרת

4. כללי

מטרת הדרי"ח הכלכלי הנה לתת בידי מקבלי ההחלטות וגורמי התכנון כלים סטטוטוריים במשולב עם כלים כלכליים ככלי חשוב המסייע ביישום התכנית. הדרי"ח הכלכלי מצביע על כלים הנמצאים בידי העירייה ובדי גורמים ממלכתיים אחרים, תוך ציון האפשרות להפעלת כלים אלה במשולב עם כלים נוספים אחרים, כולל אומדן על משמעות הפעלתם של הכלים הללו. האומדן ייעשה בפרמטרים כלכליים של עלות ותועלת.

על בסיס הכלים המוצעים ועל בסיס אומדנים כלכליים, ניתן יהיה לחוות דעה על מידת היעילות והישימות של כל כלי ובעיקר של התכנית כולה. התכנית מחלקת את האזור לכמה תתי אזורים, המאופיינים ומוגדרים מבחינת שימושי הקרקע, פעילות הכלכלית והפעילות החברתית.

- **אזור מגורי מעבר מעורבים עם מלונאות ומסחר** - מגורי מעבר יתאימו לאוכלוסייה ממעמד סוציאלי אקונומי נמוך.
- **אזור של מגורי קבע** - ההנחה כי האזור יכול להיות אטרקטיבי לאוכלוסייה שרמתה החברתית כלכלית גבוהה מהקיים כיום כתוצאה ממיצוי יתרונותיו היחסיים של האזור. יחד עם זאת התכנית מנחה כי התנאים שיווצרו יימשכו אוכלוסייה ממעמד הביניים.
- **אזור תעסוקה ומסחר**.

■ **אזור "עוון"** - מבוסס על מרכזים לשימושים ציבוריים בתחום התרבות והחינוך. ההשקעה והתפעול של מרכזים אלו יהיה במשותף לסקטור הציבורי והפרטי.

2. כלים ומנגנוני התערבות

קיימים מנגנוני ההתערבות שונים של הסקטור הציבורי הניתנים לשימוש כאמצעי לקדם את התכנית לצורך מימושה כגון:

1. קידום השקעות ישירות בתשתית פיזית ובשירותים.
2. מתן תמיכה ועידוד יזמות פרטית בין כסבסוד פעילויות ובין ביצירת מיזמים משותפים של הסקטור הציבורי והפרטי.

השקעה ציבורית ניכרת בפיתוח תשתיות פיזיות ובתחומי השירותים המוניציפאליים הנה תנאי חיוני לשינוי כיוון ההתפתחות של אזור מתחם התחנות. על בסיס ושיעור ההשקעה הציבורית ניתן ליצור דינמיקה באמצעות כלים התומכים בפעילות הסקטור הפרטי.

כמו כן, מנגנוני ההתערבות כוללים כלי תכנון שחלקם בעלי מעמד סטטוטורי, מנגנוני ניהול ומתן פעולות שירות מטעם גורמים ציבוריים כמו חינוך, ניקוי ותחזוקה, מתן סובסידיה, הטלת מסים, אכיפה של חוק התכנון והבניה ושל חוקים ותקנות שונות, השקעות בתשתיות פיזיות כמו כבישים, מדרכות ומבני ציבור.

המינון השונה של הפעילויות השלטוניות באזורים שונים יוצר יתרונות ומטרונות יחסיים ותחרותיים ביחס לאזורים אחרים, כך שניתן להשפיע על הביקושים והיציעים בכיוון שהתכנית מתווה.

3. השפעות על הסקטור הפרטי

השקעה
הסקטור הפרטי מגיב לתנאים הכלכליים הנוצרים על ידי ציבור, בין אם בדרך של תכנון פיסי ובין אם בדרך של השפעה על עלויות הבניה. היזמים

מגיבים לתנאים המשתנים בין אזורים שונים והכללים משתנים כגון: ביקושים, עלויות ותחזיות לאורך זמן.

עלויות הקמת מבנים למגורים ושימושים אחרים

- אגרות בניה
- היטלי פיתוח
- מטלות ציבוריות (תשתיות, פיתוח שטח ציבורי פתוח, גינון וכו')
- היטל השבחה

שירותים ותחזוקה

- תשלום ארנונה
- חינוך
- תחזוקה וניקיון
- שלטון ואכיפה

השקעה בתשתית פיזית ובמבנים

- מערכות חשמל, תקשורת, מים וביוב, תיעול
- כבישים ומדרכות
- מעברים להולכי רגל
- שטחים ציבוריים
- מבני ציבור

4. השפעות על הסקטור הציבורי

ניהול ותחזוקה

- הכנסות מארנונה
- סבסוד לתחבורה ציבורית
- השקעה בחינוך ובתרבות

5. שימושי קרקע עיקריים - על פי חלוקה לתתי אזורים

מגורי קבע

מטרה - ליצור אזור מגורים לאוכלוסייה מעמד בינוני ומעלה, שהיה בו איכות המאפשרת תחרות לעומת אזורי מגורים אחרים במרחב ההתייחסות.

כלים

- השקעות עירוניות ברמת שירות - שטחי ציבור, חינוך, ניקיון וביטחון אישי.
- תמריץ לדירות גדולות - ארנונה פוחתת למ"ר ככל שגודל הדירה עולה.
- מס עירוני על מגרשים ריקים - תחליף למס רכוש לצמצום תופעת מינוע שטחים פתוחים עזובים ומזנחים בתחום העירוני.
- מתן משכנתא לריכישת דירה במחירים זולים ממחירי השוק לזוגות צעירים וליחידים זכאים. המשכנתא תינתן על ידי בנק משכנתאות בערבות חלקית של המדינה או עיריית תל אביב. (בשנות ה-80 ניתנה על ידי הממשלה באמצעות משרד הבינוי והשיכון משכנתא לזוגות צעירים שרכשו דירה בלב תל אביב). (בעין הלוואת מקום אך שכונתית).

גודל הדירה הממוצעת - הדירות תתאמנה לביקושים של "דיירי קבע" זוגות צעירים, יחידים ומשפרי דור. תכנית האב תנחה כי בתכנית המתאר תהיה ממישות מספקת כך שהיא תאפשר מגוון של גדלי דירות לפי אורכי השוק המשתייכים לאורך זמן תוך פניה לאוכלוסיות הרלוונטיות. מוצע כי תכנית המתאר תנחה לגודל דירות ממוצע כך שיוכלו להיווצר מגוון דירות. מוצע תהיה בידי היזם אפשרות להחליט על תמחיל הדירות ובלבד שגודל הדירה הממוצע של דירות במתחם מגורי הקבע לא יפחת מ-90 מ"ר לשטח עיקרי.

מגורי מעבר ומסחר משולב במגורים
מטרה - אזור עם שימושים מעורבים מגורים לאוכלוסייה ברמה סוציו-אקונומית נמוכה הרואה במגורים באזור שלב מעבר.

כלים

- עידוד השכרה על ידי:
 - גודל דירה ממוצעת יהיה כ-75 מ"ר ולא יפחת מ-50 מ"ר.
 - פטור מלא או חלקי מארנונה לבעלי דירות שדירתם מושכרת.
 - תמריץ לדירות קטנות ובינוניות. ארנונה "פרוגרסיבית" העולה מעל גודל מסוים של דירה.
 - הפחתת תעריפי הארנונה לעסקים והקטנת פריים עד השווה בארנונה בין מגורים לבין מסחר ותעסוקה. הפחתה בתעריפי הארנונה לעסקים תהיה משום עידוד המסחר ומתן יתרונות ביחס לאזורים אחרים בעיר בהם הארנונה גבוהה יותר. השוואת תעריפי הארנונה תמוע עיוותים בשיקולי המיקום של עסקים ומאגרים ותקטין את המגמה של פלישת עסקים ומסחר לבתי דירות מגורים.

עסקים ומסחר

מטרה - אזור משרדים ותעסוקה שימצא את התרונות במיקום - נגישות מיטבית למרכז העסקים הראשי של העיר ושל ישראל כולה.

כלים

- תמריץ בהגדלת אחוזי בניה לאיחוד מגרשים.
- השקעות עירוניות ברמת שירות - שטחי ציבור, חינוך, ניקיון וביטחון אישי.

עוגנים, שטחי ציבור ומקומות מפגש

מטרה - יצירת "עוגנים תרבותיים" כגון מוזיאון ומקום למופעים, שישמשו זרז לפעילויות נוספות

מסחריות ותרבותיות.
שימושי הקרקע הללו אינם מהווים "מרכזי רוח". אין בהם כדאיות כללית במובן הצר. התועלת של העוגנים הללו בטרונות החינוכיים ה Externalities בשנינו תדמית האזור בשיווקו וביכולת ליצור ביקושים של אוכלוסיות יעד.
עוגנים אלו יכולים לפעול בשיתוף פעולה בין יוזמת ציבורית לבין יוזמות פרטיות. היזמות הציבורית משקיעה את ההשקעה הראשונית בפיתוח קרקע ובמבנה, בסכסוד שוטף של הפעילות התרבותית היזמות הפרטית עוסקת בתפעול, שיווק והפקת התכנים התרבותיים לאורך זמן.

כלים

- השקעה ציבורית בשלב ההקמה:
- השקעה ציבורית בפיתוח קרקע בין אם קרקע בבעלות עירייה ובין אם בקרקע שהופקעה לצורכי ציבור.
- השקעה בהקמת מבנה.
- הכרה בתרומות לפעולות שיקום ותחזוקה של שטחי ציבור כמכרות לצורכי מס לחברות ויחידים. (כלי לאומי דורש פעולה דרך מוסד ציבורי הנתנה מפורסר לפי סעיף 46 לפקודת מה הכנסה).

ההשקעה הציבורית יכולה לבוא לידי ביטוי תקציבי ובמתן אחוזי בניה עודפים.

- מעורבות ציבורית בשלב התפעול:
- תחזוקת מבנים.
- סכסוד של מפעלי תרבות ואמנות.

ההשקעה הציבורית יכולה לבוא לידי ביטוי במגוון של כלים כגון השתתפות ישירה בתקצוב, בהבטחת רכישה של הצגות תערוכות וכו'.

8. עלויות פיתוח ותפעול לאורך זמן

אומדן תוספות הבניה, היקף אגרות וההטלים ותשלומי הארנונה השנתיים מהווים סכומים מהותיים. גודלם של הסכומים הללו הופך לכלי עיקרי שבאמצעותו ניתן לכוון את הפיתוח ליעדי התכנית.

נערך אומדן של היקף ההכנסות מאגרות והטלים. אומדן זה מתבסס על הנחות המבוססות על הקיים כיום. לא נערך אומדן של היטלי ההשבחה. היטלי ההשבחה מהווים נעלם אך ברור כי על פי הדין היום הסכומים עשויים להיות משמעותיים ובמידה ואם ייופנו לאזור הספציפי הם עשויים להיות מקור משמעותי לפיתוח מבני ציבור ועוגנים בתחום צריכת התרבות.

9. מקורות מימון להשקעות ציבוריות

השקעות בפיתוח מבוצעות על ידי גורמים מוסדיים וגורמים פרטיים. בעלות הפיתוח נושא הציבור במספר דרכים שהן:

- א. **פיתוח תשתיות צמודות (מים וביוב)**
התשלום באמצעות אגרות בניה והיטלי פיתוח מטלים ישירות על היוזמים ובשרשור על הצרכנים הסופיים שהם רכשי הנכסים או השוכרים.
- ב. **תשתיות חשמל ותקשורת**
תשלומים ישירים לחברות תשתית כמו חברת החשמל בזק וחברות הכבלים.
- ג. **פיתוח שירותי בריאות**
פיתוח שירותי בריאות נעשה על ידי קופות החולים (שיפוח חלב גם על ידי העירייה) משולם על ידי התושבים באופן עקיף במסגרת תשלום מס בריאות ותשלומים ישירים עבור שירותי הבריאות.
- ד. **פיתוח מבני ציבור ושירותים**
מקורות המימון לשירותים אלו חלקים בין מסי גורמים:

תכנון מראש של מיקום תחנות נוסעים, כלי התחבורה הציבורית כמו רכבות ואוטובוסים, מתן זיכיונות ורשיונות תפעול ומידת התחרותיות. מחיר השירות לצרכן הסופי ורמת הסבסוד המבטחת לספקי השירות.

7. אומדני ההשפעה של הכלים המוצעים

נתוני רקע - אומדן היקפי בנייה
(נתוני רקע כמותיים הגם על בסיס הפרוגרמות שהוצעו לחלופה נבחרת - חלופת המפגש)

שטח בניה מתוכנן	מ"ר
סה"כ שטח בניה עיקרי	4,200,000
שטח בנוי למע"ר	650,000
שטח בנוי למגורים	550,000
שטח בנוי דוור זמני	230,000
שטח בנוי מגורי קבע	320,000
מצב קיים	
סה"כ שטח בניה עיקרי	550,000
שטח בנוי למע"ר	380,000
שטח בנוי למגורים	470,000
תוספת בניה	
סה"כ שטח בניה עיקרי	650,000
שטח בנוי למע"ר	270,000
שטח בנוי למגורים	390,000
זכויות בפועל	
סה"כ שטח בניה עיקרי	820,000

6. תשתית תחבורה

המטרה - מתן נגישות מיטבית כנטי הכרחי לצומח התכנית.

תשתית תחבורה - נגישות וניידות

- כבישים
- "רכבת תחתית" או רכבת פרברים.
- שבילי אופניים
- מעבר הלכי רגל מדרחוב
- חניה

המאפיין של תחומים אלו (למעט הניזונים) הנו היותם Public Good. התועלות הן תועלות חיצוניות להשקעה Externalities. המוצרים אינם סחירים. אין אפשרות ואין כדאיות לגבות באופן ישיר מהמשתמש הסופי את עלות ההשקעה. מקור ההשקעה בעיקרו הנו מהקצאות של תקציב ציבורי - בין אם עירוני ובין אם ממשלתי.

תפעול תחבורה ציבורית - נגישות

התועלות מפעילות התחבורה הציבורית הן תועלות חיצוניות - Externalities

- **הכלים**
- אוטובוסים ומיניבוסים
- מוניות שירות
- רכבת קלה

סוגיות: היקף ורמת השירות, תדירות השירות, מיקום תחנות, מחיר.

מעורבות ציבורית: קביעת רמת שירות ואכיפתה.

חלקה בכלל העיר. המשמעות, האזור יהפוך להיות כשאר האזורים ולא יהווה נשל על כלכלת העיר.

41. הנפקת אג"ח עירוניות למימון ביניים - כלי הנכחי בידי העירייה

מימוש התכנית מחייב את העירייה להשקיע פיתוח לפני קבלת תקבולים מצעלי הקרקע. קידום פעיל של תכנית פיתוח מהווה איתות חיובי לבעלי הקרקע והיוזמים כי כוונתיה לפיתוח האזור רצינית וכי היוזמים לא ישימו את כספם על קרן הצבי. פיתוח כפועל מהווה כלי שיווק יעיל לקידום יישום התכנית. המשמעות היא כי על העירייה להשקיע בפיתוח לפני קבלת תקבולים והמשמעות היא כי יהיה לעירייה צורך בגיוס של מימון ביניים.

המדיניות המשמלתית החדשה מאפשרת לעירייה להנפיק אגרות חוב, שיעודן הנו פעילות פיתוח וגישור בין עיתוי ההשקעה מחד ותקבולים מאידך. אנו מצמצים כי העירייה תכן תכנית מימון באמצעות הנפקת אג"ח עירוניות, בהיקף שנידרש לצורכי השקעה באזור. הבטחה לצורך פירעון האג"ח יהיו האגרות וההיטלים אותם תגבה העירייה (כבעלת סמכות חוקית) עם תחילת הפיתוח. כדי להבטיח שהעמיד ישלם את העבר יש ליצור מנגנון נאמנות 90ציפוי לכל פרויקט, שיבטיח את החזר האג"ח.

42. מקנות

בידי העירייה מאון רחב של כלים כלכליים ומנהליים במשולב עם משאבים למימוש התכנית. האירדיקציה על ציר הזמן להצלחת התכנית, תתבטא בעלייה יחסית של מחירי הנדל"ן לסוגי באזור זה, ביחס לאזורים אחרים בעיר.

פירוט עלויות פיתוח

עלויות פיתוח צמוד	
עלות למ"ר	270 ש"ח
תוספת לצורך שידרוג	50%
סה"כ עלות למ"ר	405 ש"ח
תוספת בינוי מ"ר	650,000
סה"כ	263,250,000

פיתוח מתחם התחנות הנו תהליך ארוך טווח. הפיתוח ייעשה בשלבים לפי סדר קדימויות בחלוקה נושאת וגיאוגרפית.

פיתוח התשתיות הכלליות - מערכות כבישים ומערכות ביוב מרכזיות ייעשה בעיקר בשלב הראשון.

פיתוח השלב הראשון ייעשה לפי קריטריונים הנדסיים ובהתחשב בתכנית שיווק שיש להכניה לפני תחילת הביצוע.

עלויות שוטפות והכנסות מארנונה

סה"כ הוצאה של עיריית תל אביב לתושב נאמדת בכ-7,700 שקל לשנה. התכנית האסטרטגית לתל אביב

הנחה כי באזור התחנה יגורו כ-20 אלף תושבים ולפיכך העלויות השנתיות לעירייה כ-150 מיליון שקל לשנה.

בחניה של הכנסות עיריית תל אביב מראה כי ההכנסות מארנונה למגורים מהוות כ-17% מהכנסות העירייה בתקציב הרגיל ואמורה לממן כ-25 מיליון שקל מההוצאה. בהנחה כי תשלומי הארנונה באזור ישתוו לממוצע התשלומים בכלל תל אביב, חלקה של הארנונה ממגורים באזור לא יפחת, ואף יעלה על

■ הציבור באופן ישיר באמצעות תשלומי היטלי השבחה.

■ תקציבי פיתוח של הממשלה כאשר מקורות המימון לתקציבים אלו בעיקרם ממשרד החינוך. אך גם משרד העבודה והרווחה ומפעל הפיס.

ה. פיתוח כבישים עורקיים ומערכות תחבורה מסילתית

כבישים עורקיים - מקור עיקרי הנו תקציב המדינה במסגרת משרד התחבורה, במימון ישיר ובהשתתפות בתקציב של נתיבי איילון.

תחבורה מסילתית - תקציב ממשלתי לסבסוד פער העלויות שבין ההכנסות הצפויות ממחירי הכרטיסים לבין עלויות ההשקעה והתפעול. משרדי הממשלה הרלוונטיים הם משרד התחבורה ומשרד האוצר.

40. עלויות פיתוח - אומדנים ושליכיות

אומדן מאוד כללי של עלויות השתתת למעט תשתיות לתחבורה ציבורית מסילתית וכבישים עורקיים, יתבסס על עלויות פיתוח צמוד מקובלות לאזור עירוני.

אגרות הפיתוח האמורות לכסות את עלויות הפיתוח המקובלות באזור עירוני הנם כ-450 ₪ לכל מ"ר בנוי. היקף הבינוי החזוי באזור מתחם התחנות הנו כ-4.2 מיליון מ"ר ותוספת הבינוי הצפויה במתחם הגה כ-650 אלף מ"ר. כיוון שחלק מהתשתיות קיים ההנחה כי תוספת עלויות התשתית תהיה גבוהה ב-50% מעלויות אלו לשרדוג הפיתוח הקיים. סך כל עלויות הפיתוח נאמדות בכ-260 מיליון ₪.