



החוג למדיניות ציבורית

הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון

אוניברסיטת תל אביב

**נייר מדיניות למועצה מקומית גני תקווה**

עבודה במסגרת הקורס : סמינר מעשי שלטון מקומי

בהנחייתו של : מר אופיר פינס-פז

מאת : אור זהבי, טל וינוגרדוב, חנאן גאווי

## תוכן עניינים

2	תקציר מנהלים
3	מבוא
4	הגדרת הבעיה
5	ניתוח SWOT
6	הצגת מטרה
7	חלופת האפס
7	ניתוח החלופות
7	חלופה א': פרסום חוצות
9	חלופה ב': קידום ופיתוח עסקים
12	חלופה ג': התייעלות ירוקה
14	ניסוח הקריטריונים
16	סיכום והמלצה
17	נספח א'- אנשי קשר רלוונטים ליישום הפרויקטים
19	נספח ב'- מצגת נייר מדיניות
20	ביבליוגרפיה

## תקציר מנהלים

תפקידן של הרשויות המקומיות הוא לספק סל שירותים איכותי לתושבים, כאשר חוסן הכלכלי של הרשויות משפיע בהכרח על רמת השירותים אותם הרשות מעניקה. לשם כך, על הרשות לנקוט בצעדים שיובילו להגדלת ההכנסות העצמיות לצד צמצום בהוצאות, נוסף על התנהלות כלכלית נכונה הממקסמת את השימוש בכספי הממשלה.<sup>1</sup> המועצה המקומית גני תקווה היא רשות במחוז מרכז של מדינת ישראל, בה מתגוררים כ-22 אלף תושבים והיא מדורגת באשכול 8 במדד החברתי-כלכלי.<sup>2</sup> שימוש הקרקע העיקרי של גני תקווה הוא מגורים. נתון זה משתקף בתמהיל הכנסותיה העצמיות הנשענות על ארנונה למגורים. לרוב, תעריפי הארנונה שלא למגורים גבוהים יותר ולכן רשויות חזקות, מתאפיינות בהכנסות רבות יותר מארנונה שאינה למגורים.<sup>3</sup> על מנת שהרשות תצליח לשמר את רמת השירותים האיכותיים אותם היא מספקת כיום לתושביה, עליה להמציא מקורות הכנסה עצמיים נוספים.

תפקידו של נייר מדיניות זה, הוא להוביל לפתרון בעיית הירידה בהכנסות העצמיות של מועצה מקומית גני תקווה הגוררת צמצום במשאביה הפנויים. לאור הגדרת הבעיה, מטרת העל בעבודה זו היא הגדלת ההכנסות העצמיות של הרשות וחיסכון בהוצאות.

לאורך העבודה יוצגו שלוש חלופות נוסף על חלופת ה'אפס', אותן נבחן באמצעות קריטריונים נורמטיביים ומעשיים. הקריטריונים באים לבחון את החלופות בכללותן, לא רק בהתייחס להשגת המטרה אלא גם בתמונה רחבה יותר תוך מתן דגש למשתנים בעלי משמעות רבה יותר לרשות עצמה. הקריטריונים באמצעותם נבחן את החלופות הם: אפקטיביות, יעילות, בציעות מעשית וסיכון כלכלי. החלופות אשר יוצגו בנייר מדיניות זה:

- "חלופת האפס" - שימור המצב הקיים ברשות, והמשך התבססות על הכנסות מארנונה למגורים.
- 1. "פרסום חוצות" - הגדלת שטחי הפרסום ברשות, בחירת זכיין אפקטיבי להפעלת שטחי הפרסום ועדכון תעריפי חוק העזר.
- 2. "קידום עסקים" - הגדלת הכנסות הרשות בדגש על פיתוח עסקים; הקמת שוק, פלטפורמת הרוכלות וייעול הגבייה באמצעות חוקי עזר.
- 3. "התייעלות אנרגטית" - חלופה המתמקדת בחסכון בהוצאות החשמל של הרשות, על ידי אנרגיה ירוקה.

## מתודולוגיה

א. איסוף מידע כמותני ואיכותני אודות מאפייני הרשות אשר יסייע בהגדרת הבעיה והתמקדות במציאת פתרונות אפשריים.

<sup>1</sup> גל-חגית רומנו ולהבי, סיון. כלכלת השלטון המקומי בישראל: ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל, משרד הפנים (ירושלים: 2016), עמ' 2-3. נדלה מתוך

[https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/economy-local-government/he/file\\_economy-local-government.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/economy-local-government/he/file_economy-local-government.pdf)

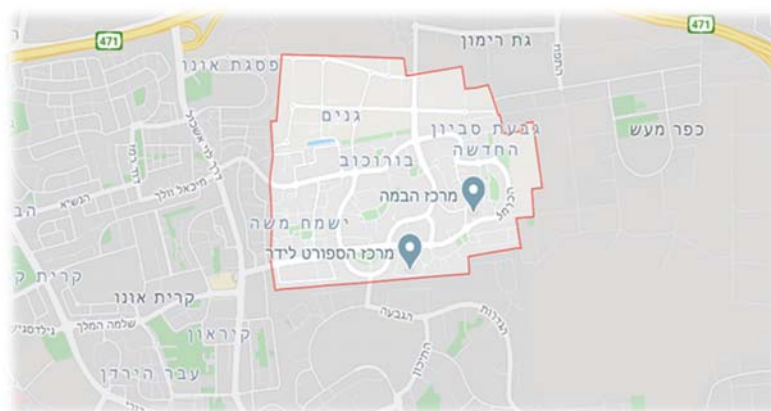
<sup>2</sup> נתוני משרד הפנים, זווית מקומית, נדלה בתאריך 30.7.2020.

<sup>3</sup> רומנו וחוברי, עמ' 7.

- בחינת נתונים פנימיים של משרד הפנים. לנתונים אלו חשיבות גדולה, היות ומדובר במסד הנתונים המעודכן ביותר.
- איסוף נתוני מקור מהרשות.
- קיום שיחות עם הגורמים המקצועיים ברשות - גזבר, סגן מהנדס, גורמים באגף גבייה ותפעול.
- עריכת סיור ברשות המקומית במהלך חודש יולי 2020.
- ב. גיבוש חלופות להשגת המטרה ובחינת התועלת שלהן להשגת המטרה.
- בחינה וסקירה של צעדי יישום אפשריים, התבססות על מודלים קיימים מהארץ והעולם, ערים שכנות, ורשויות בעלות מאפיינים דומים.
- ביצוע הערכות ותחשיבים כלכליים לגבי ההכנסות הצפויות מכל חלופה. הישענות על מידע שהתקבל מגורמי מקצוע.

## **מבוא**

גני תקווה היא מועצה מקומית במחוז מרכז של מדינת ישראל, השוכנת בין הרשויות פתח תקווה, סביון, קרית אונו והמועצה האזורית דרום השרון.



נדלה מתוך נדלה מתוך Govmap בתאריך 01/07/2020

אוכלוסיית גני תקווה מונה כיום כ- 22,000 תושבים והיא מדורגת באשכול 8 במדד חברתי-כלכלי. נתח האוכלוסייה המבוגרת (גיל 65 ומעלה) מכלל האוכלוסייה נמצא בעלייה מתמדת, וכיום הוא מהווה כ- 16% מתושבי הרשות.<sup>4</sup> נוסף על כך, הרשות מתכוננת לאכלוס של תושבים חדשים, כך שמספר תושביה צפוי לגדול בשנים הקרובות באופן מואץ. שטח השיפוט של גני תקווה עומד על 2,100 דונם, כאשר שימוש הקרקע המרכזי הוא מגורים. לרשות שטחים פתוחים רבים אך היא חסרה שטחי מסחר ותעשייה.<sup>5</sup> תמהיל שימושי הקרקע משתקף בתקציב הרשות המקומית, הנשענת על הכנסות מארנונה למגורים. הכנסותיה של הרשות מארנונה מהוות כ-40% מסך התקציב לשנת 2020, אך רק 7.8% מהכנסות הארנונה הן מארנונה שלא למגורים.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> נתוני משרד הפנים, זווית מקומית, נדלה בתאריך 30.7.2020

<sup>5</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרופיל מועצות מקומיות 2017, גני תקווה, נדלה בתאריך 1.8.2020. [https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2019/local\\_authorities17\\_1759/555\\_0229.pdf](https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2019/local_authorities17_1759/555_0229.pdf)

<sup>6</sup> נתוני משרד הפנים, זווית מקומית, נדלה בתאריך 30.7.2020

לרשויות המקומיות ארבעה מקורות הכנסה עיקריים; עצמיים ושאינם עצמיים. ראשית, לכל רשות ישנן השתתפויות ייעודיות של הממשלה בעיקר בתחומי חינוך ורווחה, לצד השתתפויות לא ייעודיות של הממשלה בצורת מענקים. ההכנסות העצמיות של הרשות מתחלקות גם לשנים, הכנסות עצמיות מארנונה והכנסות עצמיות הנגבות מהתושבים, כגון; אגרות, היטלים וחוקי עזר.<sup>7</sup> ההכנסות העצמיות של הרשויות מגיעות בעיקרן מארנונה למגורים ומארנונה לעסקים, כאשר האחרונה גבוהה בהרבה מזו הראשונה, בעוד התושב הוא גרעוני. לכן, רשות החסרה אזורי מסחר ותעשייה, הכנסותיה העצמיות בהכרח תהיינה נמוכות יותר מרשויות בעלות שטחי מסחר.<sup>8</sup>

שיעור ההכנסות העצמיות מסך כלל ההכנסות של הרשות, משקף את רמת התלות של הרשות בשלטון המרכזי, ככל ששיעור ההכנסות העצמיות של הרשות נמוך יותר, אזי שתלות הרשות במענקים והשתתפויות ממשלה גדול יותר.<sup>9</sup> גני תקווה כיום מאוזנת, אך מסתמכת על שלושה תקבולים משמעותיים בלעדיהם הרשות תהיה גרעונית. התקבולים הם: מענק נתב"ג, משיכה מקרנות הפיתוח ומענק האיזון אשר צפוי להתבטל מהשנה הבאה. הירידה בתקבולים הצפויים לצד התפתחות הרשות והגידול הצפוי באוכלוסייה, מחייבים את הרשות ליצירת מקורות הכנסה עצמיים נוספים על מנת שזו תוכל להמשיך ולספק לתושביה רמה גבוהה של שירותים.<sup>10</sup> בהמשך מסמך זה, נעסוק בהרחבה בסוגייה זו ונציג את החלופות אשר עשויות להוביל לפתרון הבעיה של מזמינת נייר המדיניות; המועצה המקומית גני תקווה.

### הגדרת הבעיה

הגדרת הבעיה היא שלב קריטי בתהליך הכנת נייר מדיניות, עליו מושתתת הגדרת המטרה והתהליך להשגתה. "בעיה" היא למעשה תופעה בלתי רצויה הנוצרת משלושה סוגים של בעיות: כשלים ארגוניים, כשלי שוק או חוסר הוגנות בחלוקת משאבים.<sup>11</sup> אחד האלמנטים העיקריים והמשמעותיים בהגדרת הבעיה הוא בחינת שורש הבעיה ותוצאותיה המשניות. הבחנה זו, עוזרת לכותב נייר המדיניות בעיצוב המדיניות באופן מדויק ומעמיק.

מועצה מקומית גני תקווה, מזמינת נייר המדיניות, התריעה על מגמת ירידה בהכנסות העצמיות. המשמעות הנגזרת הינה קושי לשפר ולפתח את השירותים והתשתיות ברשות. ישנה חשיבות רבה לבחינת מחוללי הבעיה ולהבחנה בין שורשיה לבין הסימפטומים שלה.<sup>12</sup> לצורך בחינת הבעיה לעומק וזיהוי הגורמים המשמעותיים בעיצוב הבעיה, ערכנו בדיקה מעמיקה בנתוני הרשות.

ראשית, מועצה מקומית גני תקווה מתאפיינת בקצב גידול אוכלוסייה מהיר של כ- 5% בממוצע בשנה, כך שבשנת 2015 מספר התושבים בגני תקווה עמד על כ- 16 אלף תושבים וכיום מתגוררים ברשות כ 22 אלף תושבים. כמו כן יש לקחת בחשבון את ההזדקנות של האוכלוסייה הוותיקה.<sup>13</sup> שינוי דמוגרפי זה,

<sup>7</sup> אתר הכנסת, רשויות מקומיות בישראל: מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה. מרכז המחקר והמידע. (ירושלים): מאי 2015), עמ' 15-19. <http://m.knesset.gov.il/Activity/committees/InternalAffairs/Documents/rashpnim.pdf>

<sup>8</sup> שם, עמ' 20-19.

<sup>9</sup> שם.

<sup>10</sup> נתוני גזבר המועצה.

<sup>11</sup> יגיל לוי. לכתוב נייר מדיניות. האוניברסיטה הפתוחה (רעננה: 2011), עמ' 25-12.

<sup>12</sup> אתר נציבות שירות המדינה, כתיבת מסמכי מדיניות, מדריך לכותב. נדלה מתוך:

[https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/knowledge\\_tree/he/writingPolicyDocumentGuide.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/knowledge_tree/he/writingPolicyDocumentGuide.pdf)

<sup>13</sup> נתוני משרד הפנים, זירת מקומית, נדלה בתאריך 1.8.2020.

מצריך מהמועצה להגדיל את היקף אספקת השירותים מידי שנה. על אף ההתפתחות בפן הדמוגרפי, לא נצפתה עלייה בשימושי קרקע למסחר ותעשייה. בעוד התושב הוא גרעוני, ארנונה עסקית היא רווחית למועצה. הגידול באוכלוסייה, לצד חוסר בהכנסות עצמיות שאינן ארנונה למגורים, יגררו בהכרח ירידה במשאבים הפנויים של הרשות, נתון שעלול להשפיע על יכולת המועצה באספקת שירותים ולפגוע באיכות החיים ברשות.<sup>14</sup> שינוי דמוגרפי הוא אלמנט חשוב שצריך לתת עליו את הדעת בעיצוב המדיניות החברתית- כלכלית.<sup>15</sup>

שנית, בבחינת תקציב הרשות לשנים 2019 ו-2020. תוך מתן דגש על סעיף ההכנסות העצמיות, תחת שם "אחר", מצאנו שהתקציב השנתי המאושר מותאם לביצוע של אותו הסעיף אשתקד. לדוגמה, בשנת 2019 תקציב עצמיות (אחר) עמד על כ-22 מיליון, אך הביצוע עמד על כ-18 מלש"ח. בהתאם לכך, בהצעת התקציב 2020, צפי ההכנסות המאושר הותאם לביצוע אשתקד ועמד על 17.8 מלש"ח. נתון זה יכול להוות זרז בהיווצרות הבעיה, כאשר הרשות הורידה את היעד בתקציב בהתאם להכנסה הקודמת. לפיכך, יתכן כי קביעת מטרה נמוכה יותר תביא לרמת ביצועים בהתאם.<sup>16</sup>

בהמשך המסמך נציג שלוש חלופות, מלבד חלופת ה'אפס' אשר מטרתן להוביל לפתרון הבעיה ולתת מענה למטרה שהוגדרה.

## ניתוח SWOT

תכנון אסטרטגי הינו דרך לשיפור הפרודוקטיביות של ארגון, בין היתר על ידי התייעלות בהקצאת משאבים, על מנת להשיג יעדים בצורה יעילה ואפקטיבית. אחד הכלים הנפוצים המשמשים לתכנון וניהול אסטרטגי הוא ניתוח SWOT, מודל בו מנתחים את הסביבה החיצונית והפנימית של הארגון. ניתוח חיצוני מתמקד באיומים והזדמנויות בסביבתו התחרותית, בעוד ניתוח פנימי מסייע לארגון לזהות את נקודות החוזק והחולשה הפנים ארגוניות שלו. בהתבסס על ניתוח SWOT, ארגונים יכולים לבחור אסטרטגיה מתאימה לפעולה.<sup>17</sup> רשות מקומית הינה ארגון כלכלי המנהל תקציב, לפיכך ניתוח SWOT יהווה כלי תכנוני לבחירת החלופות.

בעת ניתוח החוזקות של הרשות מצאנו כי הרשות מאוזנת בין הכנסות להוצאות, ואין גרעון תקציבי.<sup>18</sup> זוהי נקודת חוזק חשובה המשקפת את ההתנהלות הכלכלית האחראית של הרשות. בנוסף, המעמד החברתי – כלכלי של הרשות הנקבע לפי מדדי משרד הפנים הינו 8. מדד זה משקף את הרמה הסוציו אקונומית הגבוהה של התושבים. משמעות הדירוג הוא ביכולת גבייה מהתושבים, אחד מקורות ההכנסה העיקריים של המועצה. כמו כן, הדירוג הגבוה מצביע על הון אנושי איכותי המתגורר ברשות, רמה מקצועית גבוהה ואוכלוסייה עמידה, כאשר הון אנושי איכותי הוא הגורם המכריע ביותר בתהליכי קידום ופיתוח החברה. בנוסף, הרשות נמצאת בעיצומה של תוכניות פיתוח מרכזים מסחריים

<sup>14</sup> רומנו וחוברין, עמ' 7.

<sup>15</sup> טלדר ייעוץ ובקרה בע"מ. נייר מדיניות: ההשלכות הכלכליות על תקציב המועצה המקומית גני תקווה כתוצאה מפיתוח נוש 6716- המתחם הצפוני. מתוך מסמכי הרשות (גני תקווה: 2020).

<sup>16</sup> נתוני תקציב מועצה מקומית גני תקווה לשנים 2019 ו-2020. מתוך מסמכי הרשות.

<sup>17</sup> Emet Gurel and Merba Tat. "Swot Analysis: A Theoretical Review," *The Journal of International Social Research*, Vol. 10 (2017), pp. 994-999.

<sup>18</sup> נתוני תקציב מועצה מקומית גני תקווה לשנים 2019 ו-2020. מתוך מסמכי הרשות.

ועסקיים, צעד מהותי לפיתוח חברתי כלכלי של היישוב לטווח הארוך, ומהלך אסטרטגי עיקרי בהגברת ההכנסות העצמיות.<sup>19</sup>

מן הצד השני, לרשות מספר **חולשות** שהמודעות אליהן הינה משמעותית לצורך התמודדות נכונה. ראשית, שטח הרשות הינו מצומצם באופן יחסי, דבר המשפיע על אפשרויות הפיתוח וההתרחבות העומדות בפניה. בנוסף, הכנסות הרשות מארנונה לא למגורים נמוכות מאוד, הנמוכות ביותר מבין היישובים הדומים לה - 252 ש"ח ארנונה אחרת לנפש לעומת ממוצע של 1220 ש"ח ברשויות דומות.<sup>20</sup> נתונים אלה משקפים פעילות מסחרית ועסקית נמוכה בצורה מובהקת. ארנונה מעסקים היא מקור הכנסה משמעותי בכלל הרשויות המקומיות היות והתעריף גבוה בהרבה מארנונה למגורים.

עד כה, בחנו את הסביבה הפנימית של הרשות וכעת נפנה לבחון את הסביבה החיצונית. ראשית, נתמקד **בהזדמנויות** הקיימות. מיקומה הגאוגרפי של הרשות במרכז הארץ בצמוד לכביש מרכזי (471) וצירים המחברים בין כמה יישובים הינו יתרון משמעותי המהווה פוטנציאל פיתוח. בנוסף, הקרבה ליישובים השכנים (קריית אונו, פתח תקווה) תהווה הזדמנות לעסקים עתידיים שיקומו במועצה לקבל קהל לקוחות גדול בצורה משמעותית מהקיים ברשות לבדה.

בבחינת **האיומים** החיצוניים על הרשות, ניתן לראות כי ישנה עלייה בשיעורה של האוכלוסייה הוותיקה (+65) מתוך אוכלוסיית המועצה וזאת לצד גידול דמוגרפי מואץ של תושבים חדשים. לנתון זה השלכות רבות על מצבה הכלכלי של הרשות, היות ועל האחרונה לספק שירותים חדשים לגיל השלישי, תוך הגדלת היקפי השירותים לכלל האוכלוסייה המתרחבת. כמו כן, שכנותיה של גני תקווה; קריית אונו ופתח תקווה, מהוות מרכז צרכנות ובילוי אטרקטיבי לתושבים. מצב זה עלול להוות מכשול לפיתוח צרכנות מקומית שהיא אלמנט חשוב בהכנסות עצמיות. ולבסוף, ביטול מענק האיזון אשר הרשות תצטרך להסתדר בלעדיו. לפיכך, החשיבות הרבה למציאת אלטרנטיבות ולהגדלת הכנסות ממקורות אחרים.

### הצגת מטרה

לאחר אפיון הבעיה, ניתן כעת להגדיר את המטרה, אשר תפקידו של נייר מדיניות זה הוא להציע דרכים למימושה ולהשגתה. מטרת המדיניות שהוגדרה כנגזרת מהבעיה שהוצגה, היא הגדלת הכנסות העצמיות של הרשות וחיסכון בהוצאות. באמצעות הגדלת הכנסות העצמיות, יהיו בידי הרשות משאבים זמינים לטובת שדרוג השירותים לתושב וביצוע פרויקטים. הבעיה שהוגדרה אינה תחומה בזמן, השינוי נדרש הוא לטווח הארוך ולכן גם המטרה אינה תחומה בזמן, לפיכך הפתרונות שיוצגו יהיו פתרונות לטווח הקצר ואף המידי אשר השפעתם תלך ותגדל ככל שהרשות תפתח בשנים הבאות.

הבעיה שהוגדרה בנייר מדיניות זה וכנגזרת ממנה גם המטרה של הנייר, עוצבו בהשראה ובשיתוף פעולה עם המועצה המקומית גני תקווה. עם זאת, בבחירה החלופות נשקלו חלופות ישימות אך לא דווקא כאלו אשר מתיישבות עם חזון אנשי המקצוע ברשות עצמה.<sup>21</sup>

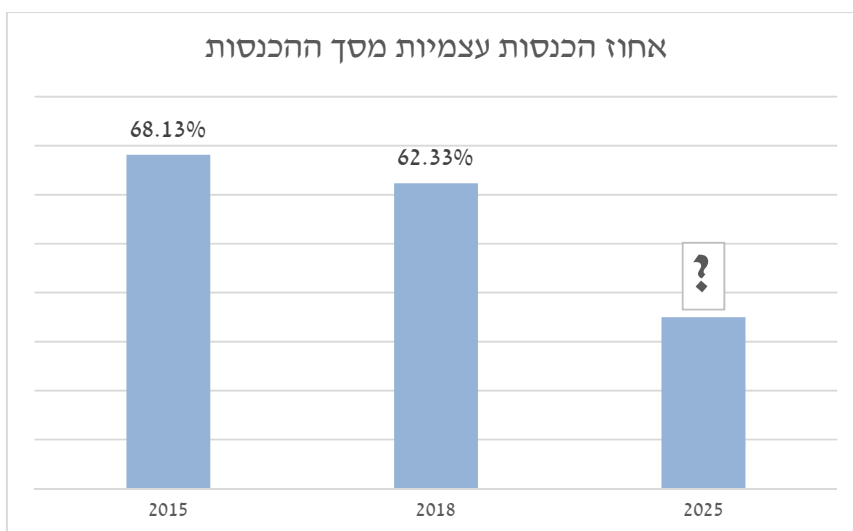
---

<sup>19</sup> מנהל התכנון, תוכנית מתאר כוללת לגני תקווה, 2019. מתוך מסמכי הרשות.  
<sup>20</sup> טלדר ייעוץ ובקרה בע"מ. נייר מדיניות: *ההשלכות הכלכליות על תקציב המועצה המקומית גני תקווה כתוצאה מפיתוח נוש 6716- המתחם הצפוני*. מתוך מסמכי הרשות (גני תקווה: 2020).  
<sup>21</sup> לוי, עמי 30-32.

## חלופת האפס

חלופה זו מדברת על מצב בו "העסקים" נמשכים כרגיל; קרי שימור המצב הקיים, בו הרשות ממשיכה להישען על הכנסותיה אשר עיקרן ארנונה למגורים. ההכנסות העצמיות לא מתפתחות בעוד האוכלוסייה גדלה ועל הרשות לספק שירותים למספר גדול יותר של תושבים. כיום גני תקווה הינה רשות מאוזנת, אך בעתיד לאור הירידה בהכנסות העצמיות הרשות עלולה להיכנס לגירעון ולמצב בו תידרש לתכנית התייעלות.

טבלה 1: משקפת את הירידה בהכנסות העצמיות של גני תקווה כאחוז מתוך סך ההכנסות.<sup>22</sup>



## ניתוח החלופות

### חלופה א': פרסום חוצות

שילוט ופרסום חוצות יכולים להניב הכנסה עצמית יפה לרשות. עלות הקמת שלטי חוצות אינה גבוהה, ועלויות התחזוקה הסבירות מושתתות לרוב על הזכייין, מה שמעלה את התועלת מחלופה זו. לצורך בדיקת פוטנציאל פיתוח מקור הכנסה זה בגני תקווה, ערכנו בדיקה למצב כיום. בסיוור שערכנו ברחובות היישוב מצאנו מעט פרסום חוצות, גם באזורים מרכזיים ביישוב. כמו כן, רוב השילוט משמש לצרכי מידע והסברה לתושבים מטעם המועצה, ולא לצרכי מסחר ופרסום וזאת על אף המיקום המרכזי של הרשות. הכמות המועטה של שלטי החוצות ביישוב משקפת בנתוני התקציב: 180,000 ש"ח בלבד, כאשר הביצוע עומד על פחות ממאה אלש"ח.

מתמונת המצב שקיבלנו מהרשות בתחום זה, נמצא שחלק מפרסום החוצות הינו פיראטי והמועצה מתקשה להתמודד עם סוגייה זו, דבר שמביא להפסד כלכלי ממשאב זה. הרשות הוציאה מכרז לפרסום חוצות, בו זכייין ינהל את התחום ביישוב וישלם למועצה סכום גלובלי קבוע מדי שנה. עם זאת נדרשת בדיקה האם דרך פעולה זו הינה המשתלמת ביותר עבור הרשות.

<sup>22</sup> נתוני משרד הפנים, זווית מקומית, נדלה בתאריך 30.7.2020



פיתוח תחום פרסום החוצות בגני תקווה, כאחת מדרכי הגדלת ההכנסות העצמיות ייעשה בכמה צעדים בעלי פוטנציאל משמעותי. ראשית, על מנת לקבל תמונת מצב מדויקת יש להקים מסד נתונים אודות פרסום החוצות במועצה. נוסף, מסד הנתונים יאפשר תכנון מיטבי של קיבולת השלטים ומיקומם.

שנית, ניתן לבצע סריקת המקומות המרכזיים ביישוב לצורך הצבת השילוט, כגון; צמתים, מרחבי בילוי ומוסדות ציבור. בהסתמך על נתוני התקציב והסיור שערכנו, ניכרת האפשרות להוספת שטחי שילוט בצורה משמעותית, לפחות פי שלוש מהמצב היום.<sup>23</sup> כאשר, מתוך שטחי הפרסום העתידיים אפשר להקצות חלק לפרסום הרשות והמוסדות הציבוריים.

בנוסף, ביצוע בדיקת חלופות למכרז השילוט לעומק לפי הכדאיות: גלובלי או פר מ"ר. מצב בו ההסכם הוא גלובלי יכול להבטיח הכנסה קבועה לרשות, אך עלול לפספס הכנסה משטחי פרסום גבוהה יותר. השכרת השלטים ע"י חברות גדולות תביא לחיזוק השילוט ביישוב והגדלת ההכנסה בצורה משמעותית.

ישנו דגש על אכיפת חוק העזר בעניין השילוט הפיראטי: זכיין השילוט יערוך סקר שלטים, דרכו יאתר משתמשים פיראטיים ויבקש מהם להסדיר את התשלום עבור הפרסום. עסקים שלא ייענו לדרישת התשלום יחוייבו בקנס לפי סעיף 27 בחוק העזר.

עדכון תעריפים: לפי בדיקה שערכנו לתעריפים הקיימים בגני תקווה וישובים סמוכים, מצאנו שהתעריפים נמוכים יחסית, אף אחרי ההצמדה למדד. מיקום היישוב המרכזי מאפשר לרשות לעלות את התעריפים בדומה ליישובים הסמוכים.<sup>24</sup>

#### הכנסה פוטנציאלית מפרסום חוצות:

להלן טבלה הממחישה את ההכנסה הפוטנציאלית בחלופת פרסום החוצות, המסתמכת על נתוני התקציב האחרונים. יש לציין שעד הכנת נייר המדיניות הזה לא היו בידי הרשות דו"חות כספיים של שנת 2019 שמאפשרים לנו לדייק את החישובים בצורה הנדרשת. לשם ההשוואה, השתמשנו בנתוני התעריפים של עיריית "קריית אונו", בשל היותה סמוכה לגני תקווה.<sup>25</sup>

תעריף גני תקווה (עם הצמדה למדד) <sup>26</sup> (₪)	תעריף קריית אונו <sup>27</sup> (₪)	סוג השילוט
297	425	חוצות – עד 10 מ"ר

<sup>23</sup> נתוני תקציב מועצה מקומית גני תקווה לשנים 2019 ו-2020. מתוך מסמכי הרשות.

<sup>24</sup> אתר משרד הפנים, מידע על רשות, חוקי עזר, חוק עזר לגני תקווה (מודעות ושלטים), התשנ"ה-1995.

<sup>25</sup> אתר משרד הפנים, מידע על רשות, חוקי עזר, חוק עזר לקריית אונו (שילוט), התשע"ח-2018.

[/http://rashovot.moin.gov.il](http://rashovot.moin.gov.il)

<sup>26</sup> חוק עזר לגני תקווה (מודעות ושלטים), התשנ"ה-1995; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חישובי הצמדה. [https://old.cbs.gov.il/reader/?Mlval=%2Fprices\\_db%2FMachshevon\\_4\\_H.html&MD=a&MySubject=37&MyCode=11120010](https://old.cbs.gov.il/reader/?Mlval=%2Fprices_db%2FMachshevon_4_H.html&MD=a&MySubject=37&MyCode=11120010)

<sup>27</sup> חוק עזר לקריית אונו (שילוט), התשע"ח-2018.

319	222	עד 75
212	147	76-200
1714	1387	אלקטרוני – עד 10 מ"ר

מהדוגמות עולה כי ההפרש בין שני התעריפים הינו משמעותי, כך שעומד אף על 40% יותר מתעריפי גני תקווה אחרי ההצמדה למדד. עדכון התעריפים דרך עדכון חוק העזר, לתעריפים זהים או קרובים לתעריפי קריית אונו, נוסף על הגדלת שטח השילוט ביישוב, לפחות פי 2 מהיום; יביא להכנסה של 400,000-500,000 ₪, לפי החישוב הבא:

עדכון תעריפים לפי השטח הקיים כיום (העלאה של 30%):  $1.3 * 180,000$  (תקציב נוכחי) = 234,000.

הגדלת שטח השילוט (פי 2) =  $2 * 234,000 = 468,000$  ₪.

לפי סקירת המצב כיום כפי שתיארנו קודם, ישנה אפשרות להגדיל את שטחי השילוט אפילו יותר, לאור כמות השלטים הקטנה יחסית היום ברחובות גני תקווה.

לצורך בחינת הפוטנציאל הכלכלי בחלופת השילוט להגדלת ההכנסות העצמיות, לקחנו לדוגמה את עיריית כפר קאסם כרשות שהצליחה למצות אותה בצורה ניכרת. כפר קאסם, נחשבת לרשות שהצליחה לשפר את מצבה הכלכלי באופן משמעותי ומוגדרת כעיר צומחת, גם בתחום ההכנסות העצמיות. בהתאם לנתונים שקיבלנו מהרשות<sup>28</sup>, עד לפני כשלוש שנים לא הייתה לרשות הכנסה משילוט כלל. כיום, אחרי סיום שלב א' של תוכנית כלכלית מקיפה להגדלת ההכנסות העצמיות, הרשות מכניסה כ-240,000 ₪ מפיתוח התחום.<sup>29</sup> בשלב ב', צפויים להתווסף שטחי שילוט אשר יגדיל את ההכנסה ובכך ימצאו את הפוטנציאל הקיים בשטח הרשות. יש לציין, כי החברה הכלכלית בכפר קאסם היא הזכייין של שלטי החוצות.

להערכתנו ניתן לבצע מהלך דומה גם בגני תקווה. על ידי עדכון התעריפים ומיקסום שטחי הפרסום חלופה זו בעלת פוטנציאל הכנסות של כ-450,000 ש"ח בשנה.

#### חלופה ב' : קידום ופיתוח עסקים

כיום בגני תקווה ישנם כ-163 עסקים טעוני רישוי, כאשר רובם המוחלט בתחום המזון והענוג הציבורי הממוקמים במרכזים הצנועים המפוזרים בשכונות. פילוג זה מלמד, כי לגני תקווה אין אזורי תעשייה ומלאכה משמעותיים המניבים ארנונה גבוהה ליישוב.<sup>30</sup> יחד עם זאת, בשנה הקרובה עתיד להיפתח מרכז מסחרי חדש אשר יגדיל משמעותית את כמות העסקים ברשות לסדר גודל של למעלה מ-200 עסקים בטווח המידי.<sup>31</sup> בנוסף, לרשות ישנה תכנית לפיתוח הגוש הצפוני 6717 אשר עשוי בעתיד לכלול

<sup>28</sup> נתוני תקציב מועצה מקומית גני תקווה שנת 2019. מתוך מסמכי הרשות.

<sup>29</sup> נתוני החברה הכלכלית כפר קאסם

<sup>30</sup> דוח שנתי רישוי עסקים 2019 למועצה מקומית גני תקווה, נדלה ממערכות משרד הפנים.

<sup>31</sup> מתוך שיחה עם מנהל אגף תפעול שהתקיימה בתאריך 5.7.2020.

גם אזורי מסחר ותעסוקה רבים.<sup>32</sup> הפיתוח הכלכלי הצפוי, המיקום המרכזי של גני תקווה וקיומם שטחים ציבוריים פתוחים (להלן: שצ"פ), טומנים יכולת להגדלת ההכנסות של הרשות.<sup>33</sup>

לאור הפיתוח הכלכלי הצפוי של גני תקווה בשנים הבאות, יהיה נכון להכין תשתית ארגונית מבעוד מועד, אשר תסייע לרשות למקסם את פוטנציאל ההכנסות העצמיות בעתיד.

שוק עירוני - בתכנית המתאר שהציג מנהל התכנון, המתחם המזרחי הוא עתודה לשצ"פ לטובת שימוש כלל התושבים.<sup>34</sup> עד אשר יעשה פיתוח הקרקע הסופי, ניתן למנף אזור זה לטובת הגדלת ההכנסות העצמיות של הרשות בטווח הקרוב. אחד מהשימושים אותם ניתן ליישם הוא הקמת שוק עירוני, כאשר מודל להשוואה הוא השוק העירוני בראש העין. השוק העירוני בראש העין מנוהל על ידי החברה הכלכלית של העיר ופועל מידי יום שישי וערבי חג, כאשר ישנו זכיין האחראי על האבטחה, תחזוקת המקום והקשר מול נותני האישור.<sup>35</sup>

השוק העירוני בראש העין	
גודל השוק	10 דונם
חניון פתוח כחול לבן	6 דונם (500 מקומות חניה)
דרך הפעלה	זכיין הגובה שכירות מבעלי הדוכנים ודואג לצרכים השותפים של תחזוק השוק
הכנסות לרשות	1.2 מלש"ח בשנה, ע"י הזכיין
ארנונה	700 אלש"ח בשנה
סה"כ הכנסות בשנה	1.9 מלש"ח בשנה

אחד מיתרונותיו הבולטים של הקמת שוק ממודל זה הוא שהרשות אינה נושאת בהוצאות השוק, שכן הזכיין אחראי על התפעול והתיאום עם נותני האישור השונים. כמו כן, לרשות מתחם מזרחי אותו היא יכולה להקצות לטובת הקמת השוק, אשר ימשוך בהכרח תיירות פנים שתהווה נדבך לפיתוח הכלכלי של הרשות. לצד זאת יש להדגיש, כי הקמת השוק תצריך מהרשות הקצאת קרקע מיידית תוך מציאת פתרון לחסמים הבירוקרטיים. נוסף, בימים אלו פועל שוק אוכל מקורה בקרית אונו, עובדה אשר תדרוש יצירתיות למציאת פעילות מסחרית ייחודית.

חוק עזר רוכלות - למועצה המקומית גני תקווה אין כיום חוק עזר הנוגע לתחום הרוכלות. משיחה עם אגף תפעול של המועצה עלה, כי ישנן פניות רבות של רוכלים המעוניינים לעסוק ברוכלות בתחום הרשות.<sup>36</sup> ישנו חשש בקרב המועצה כי תחום הרוכלות עלול להוביל לאי סדר, כאשר הרוכלים יעמידו

<sup>32</sup> מנהל התכנון, תכנית מתאר כוללנית למועצה המקומית גני תקווה, עיקרי התכנית 27.11.2019

<sup>33</sup> שם

<sup>34</sup> שם.

<sup>35</sup> החברה הכלכלית ראש העין, שוק ראש העין, נדלה בתאריך 11.08.2020. את הנתונים הכלכליים מסרה עיריית ראש העין למנהל תחום פיתוח שלטון מקומי במחוז מרכז של משרד הפנים בתאריך ה 1.7.2020. [http://www.rosh-haayin.com/web/8888/nsf/sbs.py?&\\_id=15292&did=5455&title=%F9%E5%F7%20%F8%E0%F9%20%E4%F2E9%EF%](http://www.rosh-haayin.com/web/8888/nsf/sbs.py?&_id=15292&did=5455&title=%F9%E5%F7%20%F8%E0%F9%20%E4%F2E9%EF%)

<sup>36</sup> שיחה טלפונית שהתקיימה עם ניר מאגף תפעול בתאריך 5.7.2020.

את העגלה כראות עיניהם. על מנת להימנע מכך, רשויות רבות מחוקקות חוק עזר רוכלות המסדיר את התנאים לקיום רוכלות בתחום השיפוט של הרשות.<sup>37</sup> את הביקוש לרוכלות ניתן למנף למקור הכנסה עצמית למועצה. מלבד ההכנסה הצפויה מאגרת הרוכלות והשילוט בהתאם לחוקי העזר של המועצה, באפשרות המועצה להשכיר את השצ"פ לרוכל ובכך להגדיל משמעותית את ההכנסות מרוכלות ע"י גביית שכירות חודשית.

מודל לכ- 100 עגלות רוכלות בשנה המתבסס על הנתונים הבאים: 326 ש"ח אגרת רישיון, 60 ש"ח שכירות חודשית למ"ר (גודל עגלה ממוצע 8 מ"ר), גביית אגרת שילוט.

$100 * 326 + \{ 12 * (8 * 60) * 100 \} + 100 * 326 * 1.25 =$  צפי הכנסות 750 אלש"ח עד כ- 1 מלש"ח לשנה.<sup>38</sup>

אגרות שילוט והיצמדות למדד - כפי שהוצג בחלופה א', התעריפים בחוק עזר לגני תקווה (מודעות ושלטים), התשנ"ה - 1995 לא עודכנו מיום חקיקת החוק. אמנם, התעריפים מוצמדים למדד, אך כאשר בוחנים את חוק העזר של הרשות השכנה; קרית אונו, עדיין ישנו פער של 25% עד 40% בין התעריפים.<sup>39</sup>

בהתאם לתקציב 2020 של המועצה המקומית גני תקווה צפי ההכנסות מאגרות שילוט עומד על כ-540 אלש"ח.<sup>40</sup> במידה ויתבצע תיקון של תעריפי חוק העזר, צפי הכנסות מאגרות שילוט יעמוד על סכום של כ-680 אלש"ח לשנה ואף יותר.<sup>41</sup>

היתרון של עדכון חוקי העזר המוצעים הוא, כי אינם נוגעים לכיסם האישי של התושבים ועל כן צפויים לעבור ללא התנגדויות מליאת המועצה. כמו כן, אינם כרוכים בעלויות מצד הרשות. יחד עם זאת, ישנן התנגדויות אשר צפויות לקום מהשטח, כגון; התנגדות של התושבים לקיום רוכלות.

חשיבה מחוץ לקופסה - מקסום ההכנסות במצב הקיים על ידי חשיבה יצירתית, כגון: עידוד בעלי עסקים על התקנת שלט אלקטרוני, שימוש בשצ"פ לטובת קולנוע דרייב אין, קרקס, פארק מוטורי, מתחם הופעות.

לסיכום, חלופת פיתוח וקידום עסקים עשויה להניב למועצה הכנסות של כ- 3 מלש"ח לשנה. אך חשוב מכך, נקיטת צעדים בטווח המיידי יהיו את התשתית לפיתוח הכלכלי הצפוי. כלומר, גם אם ההכנסות מביצוע חלופה זו לא ישנו את מאזנה של הרשות, אזי שלאור התמורות אותן המועצה צפויה לעבור, צעדים אלו יובילו למקסום הכנסותיה של הרשות מהפעילות העסקית בעתיד.

<sup>37</sup> חוק רישוי עסקים, תשכ"ח - 1968. נדלה מאתר נבו. [https://www.nevo.co.il/law\\_html/law01/p212m1\\_001.htm](https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p212m1_001.htm)  
<sup>38</sup> אגרת הרוכלות משתנה כל שנה בהתאם למדד. תעריף של 60 ש"ח למ"ר בהתאם לנתונים של ניר מאגף תפעול אודות ארנונה שאינה למגורים במ"מ גני תקווה. אגרת שילוט נגבית בהתאם לחוק עזר לגני תקווה (מודעות ושלטים), התשנ"ה-1995.

<sup>39</sup> חוק עזר לגני- תקווה (מודעות ושלטים), התשנ"ה-1995; חוק עזר לקרית אונו (שילוט), התשע"ח-2018. תחשיב שהוצג בחלופה א'

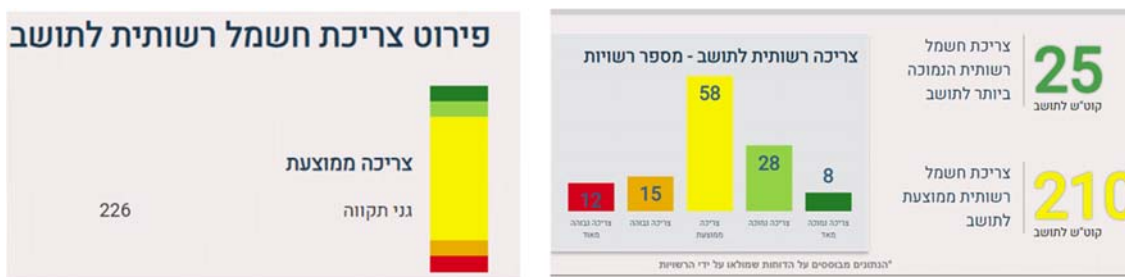
<sup>40</sup> תכנית עבודה 2020 לגני תקווה, עמוד 3 בספר התקציב לשנת 2020. נדלה מתוך [https://www.ganeytikva.org.il/%D7%AA%D7%95%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA-D7%A2%D7%91%D7%95%D7%93%D7%94-%D7%95%D7%94%D7%A6%D7%A2%D7%AA-%D7%AA%D7%A7%D7%A6%D7%99%D7%91-2020%](https://www.ganeytikva.org.il/%D7%AA%D7%95%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA-D7%A2%D7%91%D7%95%D7%93%D7%94-%D7%95%D7%94%D7%A6%D7%A2%D7%AA-%D7%AA%D7%A7%D7%A6%D7%99%D7%91-2020%40)  
<sup>41</sup> כאשר ההצמדה למדד נעה בין 25% ל 40%.

## חלופה ג': התייעלות ירוקה

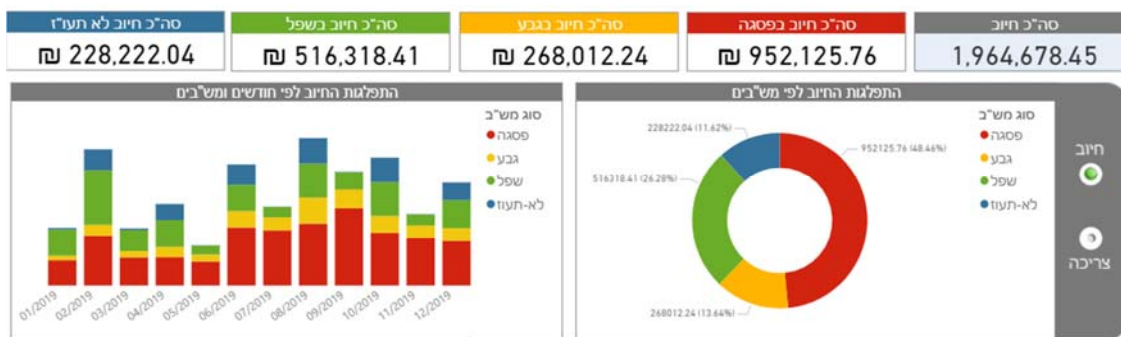
חלופה זו, חולשת על פני מגוון רחב של תחומים, בניהם צמצום צריכת חשמל על ידי הטמעת התנהלות חכמה בצריכה, הכנסת שימוש במערכות חכמות במבני ציבור, צמצום בצריכת מי השקיה בשטחים פתוחים והתייעלות ארגונית בפן האנרגטי. מטרת החלופה היא, להביא לצמצום בצריכה, חיסכון במשאבים ובהוצאה הכללית של הרשות.

כיום, הרשות אכן מבצעת מספר צעדים בתחום, כאשר עיקרם אלו פרויקטים המובילים לחסכון רב בצריכת חשמל; הקמת גגות סולאריים על מבני ציבור והחלפת תאורת הרחוב לתאורת לד. בתחום צמצום ומחזור פסולת, מוצבים ברשות פחי מחזור נייר (כחולים) ופחי מחזור אריזות (כתומים). פעולות אלו משמעותיות אך נמצאות בקצה היריעה מבחינת חסכון בעלויות בתחום האשפה והפסולת. לאור הפוטנציאל המשמעותי לחיסכון ויכולת ישימות גבוהה של פרויקטים המובילים לצמצום בצריכת חשמל, הוחלט להתמקד בחלופה זו.

התפלגות נורמלית של הוצאות חשמל ברשויות המקומיות בישראל מתחלקת בין שני סוגי הוצאות. חצי מן ההוצאה על צריכה במוסדות ציבור וחצי על צריכת תאורת הרחוב. גני תקווה נמצאת כיום בטווח ההוצאה הממוצעת של רשויות מקומיות לתושב. עם זאת, הוצאת הרשות (226 קוטי"ש) נמצאת מעל הממוצע הארצי (210 קוטי"ש). נדרשת התייעלות של כ-10% על מנת להגיע לממוצע הארצי.<sup>42</sup>



כיום, עלויות החשמל ברשות עומדות על כ-2 מיליון שקלים חדשים בשנה. בגרף הבא ניתן לראות את עלויות צריכת החשמל ברשות לשנת 2019.<sup>43</sup>



<sup>42</sup> מדד צריכת חשמל שנתית לרשויות, משרד האנרגיה. נדלה בתאריך 16.8.2020. מתוך [/https://energysaving.energydmz.org/authoritiesMetrics](https://energysaving.energydmz.org/authoritiesMetrics)

<sup>43</sup> מתוך שיחה עם מר צדוק נקש, מנהל מחלקת חשמל ותאורה, מועצה מקומית גני תקווה, ביום 16.08.2020

קיימות שלוש דרכים לביצוע התייעלות ירוקה.<sup>44</sup> ראשית, בעזרת ביצוע פרויקטים יוצרי חיסכון בצריכה. בהם פרויקט החלפת תאורת רחוב לתאורת לד, הקמת גגות סולאריים על מבני ציבור ועוד. דרך זו היא מהנפוצות כיום בישראל, היא פשוטה ליישום ומביאה תוצאות בצורה מהירה ואמינה. הרשות מבצעת פרויקטים משמעותיים בדרך זו ולכן לא נתמקד בה, למרות הפוטנציאל הרב הקיים בה.

דרך שניה לביצוע התייעלות ירוקה הינה אוטומציה. משמעותה התקנת מערכות שליטה חכמות במוסדות ציבור ומשאבים כגון מערכת חכמה לכיבוי מזגנים, כיבוי אורות, מעקב אחרי מי השקיה, החלפת מכשירי חשמל ישנים למכשירים חדשים בעלי צריכה מופחתת ונוספות. דרך זו עשויה להוביל גם כן לחיסכון משמעותי, עם זאת, במקרים רבים מתבצעת התקנה של מערכות אוטומציה חכמות אשר לבסוף לא נעשה בהן שימוש נכון עקב כוח אדם לא מיומן ושימוש לא נכון במערכות.

הדרך השלישית, בה נתמקד, הינה שינוי התנהגותי. דרך זו כוללת בתוכה מגוון פעולות שניתן לבצע, הינה בעלת עלות מזערית, אינה מצריכה רכישה של מערכות משוכללות והון עצמי התחלתי להשקעה, אין בה סיכון כלכלי, והיא מושתת בעיקרה על הכשרת כוח האדם והאוכלוסייה הקיימים להתנהלות צרכנית נבונה. ניתן ליישם דרך זו בעזרת מגוון פעולות בהן מעבר לניהול עצמי במוסדות ציבור, בעיקר בבתי ספר, יצירת מנגנון לקבלת ידע מעודד חיסכון, ימי הכשרה לאבות בית במוסדות הציבור ועוד.<sup>45</sup>

על ידי שינוי התנהגותי בלבד ניתן להגיע לחיסכון של כ-17% מעלויות החשמל. כ-340 אלף ש"ח בשנה, ובעתיד החיסכון אף אמור לגדול עם הגידול הצפוי בעלויות החשמל כתוצאה מהגידול באוכלוסייה ובשטח הרשות.<sup>46</sup> על מנת ליישמה נדרשת הירתמות עובדי ותושבי הרשות. עם זאת, שינוי התנהגותי אינו מיידי ועשוי להיות קושי להניע לפעולה בנושא.

נוסף, בחירה בחלופה זו מביאה איתה מיתוג יוקרתי לרשות, כך שבעזרת דברור נכון, ניתן יהיה למתג את הרשות כרשות ירוקה וחדשנית ולהביא לבידול בינה לבין הרשויות בסביבתה. מיתוג ירוק נתפס כיום כחיובי, עשוי למשוך משקיעים, תושבים ועסקים נוספים ובכך ליצור הכנסה נוספת. כמו כן, ביצוע החלופה של התנהלות ירוקה, משמעותה התאמת המוסדות והתושבים לשינויי אקלים ולהתמודדות עם משברים בריאותיים. לדוגמה, בעיית השימוש במזגנים ושהייה בחללים סגורים שיצרה הקורונה. חלופה זו, מהווה דרך לשמירה על בריאות הציבור ועידוד אורח חיים בריא ומוגן ככל הניתן.

על מנת להביא ליישום בפועל ניתן לבצע מספר צעדים; בהם מעבר לניהול עצמי. מוסדות ציבור בעיקר בתי ספר לא מודעים לעלויות החשמל שלהם, מודעות ותמריצים מובילים לשינוי התנהלות ולחיסכון. לדוגמה, יצירת תחרות פנימית בין בתי ספר בחיסכון, כתמריץ הרווח ישאר אצל המוסד לשימוש. על ידי כך יוצרו שותפות וחינוך.<sup>47</sup> רעיון נוסף הינו הכנת נוהל סגירת מוסדות ציבור לאבות הבית. בשיתוף פעולה עימם מגבשים רשימה פעולות לסגירת יום בבית הספר. לדוגמה, בעיר אילת בוצע פרויקט דומה וכך הבינו שבימי השישי אבות הבית מסיימים לעבוד לפני סיום יום הלימודים בבית הספר. הגילוי הוביל לכך שלא נכבו מכשירי חשמל וצריכת החשמל הייתה גבוהה מהנחוץ. בעקבות יום עיון שכזה

<sup>44</sup> אתר המשרד להגנת הסביבה, התייעלות אנרגטית והפחתת פליטות גזי חממה, תכנית תג סביבה, נדלה מתוך <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/ClimateChange/GHGandEnergyEfficiency/Pages/EnvTag.aspx#GovXParagraphTitle1>

<sup>45</sup> תכנית תג סביבה, פרק האנרגיה. המשרד להגנת הסביבה ומרכז השלטון המקומי, דצמבר 2010. נדלה מתוך <http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/DocLib2/Publications/P0601-P0700/p0628.pdf>

<sup>46</sup> מתוך שיחה עם מר עופר קרן- קרן ידע אנרגיה בע"מ, ביום 20.09.2020.  
<sup>47</sup> מתוך שיחה עם מר עופר קרן- קרן ידע אנרגיה בע"מ, ביום 20.09.2020.

הצליחו להביא לחיסכון בצריכת חשמל ובכך בעלויות החשמל. כמו כן, ניתן לבצע יום הכשרה לכל הנוגעים באנרגיה ברשות ולבחור ממונה אנרגיה, להצטרף לפרויקטים ארציים בהם חתימה על אמנת ראשי רשויות ועוד.

לאחר ביצוע והטמעה של צעדי התייעלות ירוקה על ידי יצירת שינוי בהתנהגות הצרכנית ניתן יהיה להטמיע גם התייעלות בעזרת מערכות חכמות- אוטומציה, בכך לייצר חסכון נוסף של כ-10% נוספים בכל שנה, כ-200,000 ש"ח בצריכת החשמל הרשותית.

מעבר לחיסכון בצריכת חשמל ניתן לבצע פרויקטים בתחומים נוספים. למשל בצמצום האשפה. הוצאת הרשות בתחום האשפה לשנת 2018 עמדה על כ-5 מיליון ש"ח, בתקציב שנת 2020 הסכום מגיע מעל 7 מיליון ש"ח.<sup>48</sup> העלייה בהוצאה מוסברת בעיקרה עקב הגידול באוכלוסייה. גם כאן ישנו פוטנציאל לחיסכון משמעותי בעלויות, כאשר חיסכון מינימלי של 10% צפוי להביא לחיסכון של כ-700 אלף ש"ח. על מנת לעשות זאת ניתן ליצור פחי אשפה רטובה (קומפוסט), ניתן להעמיד עמדות לפינוי ספרים יד שנייה, מעין ספריות ציבוריות קטנות, אשר יחסכו את משקל הספרים בפינוי האשפה ויוסיפו ערך מוסף לקהילתיות ברשות. העמדת פחים לבגדים והעברתם לתרומות, העמדת פחים לריהוט משומש, פחים למכשירים אלקטרוניים- ישנן חברות שמוכנות לאסוף מכשור חשמלי בתשלום. כל אלו עשויים להביא לחסכון בעלויות פינוי והטמנת האשפה בצורה ניכרת. בנוסף ניתן ליצור חיסכון גם בעלויות צריכת מים. יצירת פרויקטים של מחזור מים, בדיקת דלף מים, הכנסת מוני מים בגינות עירוניות, חינוך להשקיה בשעות מומלצות ועוד.

היתרון המרכזי בהטמעת הרעיונות המצוינים בחלופה זו מצוי בעתיד. כלל הרעיונות מהווים כלי לחיסכון בהווה, אך בעתיד עם הגידול הצפוי באוכלוסייה, אף יהוו כלי חיסכון משמעותי יותר והטמעתם כיום תשריש התנהלות מיטיבה בהמשך. חסכון כיום של כ-1.2 ש"ח בשנה על ידי הטמעת ההצעות בחלופה זו, יגדל בעתיד יחד עם הצריכה ויפנה משאבים כלכליים לפרויקטים אחרים.

#### **ניסוח הקריטריונים<sup>49</sup>**

עבור נייר מדיניות זה נקטנו בגישה בה בחירת הקריטריונים נעשית לאחר הצגת החלופות. אנו סוברים, כי בחירת הקריטריונים בשלב זה מאפשרת לנו לגבשם בצורה נכונה, כך שיהוו ממד משמעותי לצורך בחינת החלופות. בדרך זו, ניתנה לנו ההזדמנות לבחירת קריטריונים אשר יאפשרו בידול והבחנה בין החלופות השונות, עיון ביקורתי וניתוחן. מכאן, כי הקריטריונים יסייעו לבחור את דרך הפעולה והחלופה המועדפת שתשיג את המטרה ותוביל לפתרון האופטימלי של הבעיה.

כמו כן, מכיוון שלא בלטה חלופה מסוימת על האחרות בשלב בחינת החלופות, יכולנו להימנע בנייר מדיניות זה מבחירת קריטריונים אשר יתמכו בהעדפה כזו או אחרת, ובכך נותרה לנו האפשרות לנטרל את החיסרון שבבחירת קריטריונים בשלב זה של כתיבת הנייר.

<sup>48</sup> תוכנית עבודה 2020 של הרשות המקומית גני תקווה, נדלה מתוך <https://www.ganeytikva.org.il/uploads/n/1576763196.2443.pdf>

<sup>49</sup> לוי, עני' 41-32.

הקריטריונים שנבחרו באים לבחון את החלופות בכללותן, לא רק בהתייחס להשגת המטרה אלא גם בהשפעת החלופות באופן רחב תוך מתן דגש מסוים לשיקולים המשפיעים על יישום החלופה בפועל ולמשתתפים בעלי משמעות רבה יותר לרשות עצמה.

עבור נייר מדיניות זה, בחרנו לשלב בין קריטריונים נורמטיביים הנוגעים למהות הפעולה יחד עם קריטריונים מעשיים הנוגעים לאפשרות המימוש של החלופות ויישומן.

הקריטריון הנורמטיבי הראשון, הוא קריטריון האפקטיביות אשר בוחן את עצם השגת המטרה, האם החלופה ממקסמת את המטרה העיקרית שהוגדרה. קריטריון זה משמעותי עוד יותר כאשר ניתן לאמוד את המטרה בצורה כמותית כפי שניתן לעשות בנייר מדיניות זה.

קריטריון נורמטיבי נוסף שנבחר בנייר זה הינו יעילות. קריטריון זה בוחן את עצם השגת המטרה ביחס למשאבים ואת שביעות הרצון ממנה. כלומר, עד כמה המדיניות מבטיחה שתופק תוצאה מרבית מההשקעה הנתונה. בעזרת בחירת קריטריון זה נוכל לחתור להימנע מבזבוז משאבי ציבור מוגבלים. חוסר יעילות משמעותו מיצוי לא נכון של המשאבים המצויים בידנו. קיימות שתי דרכים עיקריות למדידת יעילות: הראשונה, ניתוח עלות-מטרה והשניה, ניתוח עלות-תועלת.

בנוסף לקריטריונים הנורמטיביים שהצגנו, בחרנו לנתח את החלופות הנבחרות בנייר מדיניות זה גם בעזרת שני קריטריונים מעשיים. ראשית, מבין הקריטריונים המעשיים בחרנו בקריטריון בציעות מעשית. קריטריון זה בא לבחון את המידה שבה החלופה ניתנת ליישום. תחת קריטריון זה נבחנים מגוון משתתפים המשפיעים על יכולת היישום של החלופה.

הקריטריון המעשי השני שנבחר בנייר מדיניות זה הינו קריטריון של סיכון כלכלי. קריטריון זה גובש מתוך ההבנה שהרשות רואה חשיבות רבה במחיר החלופות, ובכך שחלופה אשר דורשת השקעה כלכלית ראשונית גבוהה וקיים סיכון ביכולת ההחזר של אותה חלופה תהיה פחות אופטימלית. בקריטריון זה יבחן גובה ההשקעה ביישום החלופה אל מול הביטחון שהיא תחזיר את עצמה. הצורך להימנע מתוצאות בלתי צפויות או בלתי מתוכננות ומהפסדים גדולים בתרחיש של כשלון. חשיבות הנושא לרשות, נובעת מהמחסור הקיים במשאבים כלכליים זמינים לביצוע פרויקטים וניהול סדר עדיפויות בניהן.

על מנת להשוות ולתעדף בין החלופות השונות, ניתן משקל זהה עבור כל אחד מן הקריטריונים, אשר מצאנו אותם בעלי חשיבות זהה. יש לציין כי נייר זה בא להציף ולמפות את השיקולים ביישום החלופות המוצאות אך ההכרעה נתונה לאנשי הרשות. עבור כל קריטריון ניתן משקל יחסי מתוך 100%. בסוף הבחינה כל חלופה תקבל ניקוד בין 0 ל-100.

חלופות/ קריטריונים	שלטי חוצות (%)	קידום עסקים מקומיים (%)	התייעלות ירוקה (%)
אפקטיביות	25%	20	10



10	15	20	25%	יעילות
25	20	25	25%	בציעות מעשית
25	25	25	25%	סיכון כלכלי
70	80	75	100%	סה"כ

### סיכום והמלצה

נייר מדיניות זה בא להציע פתרונות לבעיה אותה העלתה הרשות המקומית גני תקווה. המטרה, שהוגדרה בשיתוף עם הרשות הייתה הגדלת ההכנסות העצמיות וצמצום ההוצאות של הרשות. על מנת להציע פתרונות אפשריים נערכה עבור נייר מדיניות זה סקירה מקיפה אודות הרשות. נסקרו מאפייניה הייחודים של גני תקווה המבדילים אותה מרשויות אחרות בסביבתה; כגון, דירוג סוציו-אקונומי גבוה, שטח מצומצם במרכז הארץ, מחסור בארנונה עסקית, התפתחות עתידית ועוד.

בבואנו לגבש חלופות להשגת המטרה המוגדרת ביצענו סקירה של חלופות אפשריות, בדקנו אילו פרויקטים הרשות כבר מבצעת, התייעצנו עם גורמי מקצוע רבים מתוך הרשות ומחוצה לה, ולפיכך החלטנו להתמקד בשלוש החלופות שהוצגו בנייר מדיניות זה: שלטי חוצות, קידום עסקים מקומיים והתייעלות ירוקה. בעת גיבוש החלופות הושם דגש על בחירת חלופות ישימות, בעלות עלות התחלתית לא גבוהה ושאינן מתקיימות כבר ברשות.

בנוסף, מעבר למטרה שהוגדרה בחרנו להתייחס גם להשפעות חיוביות נוספות של החלופות על הרשות כחלק מהסתכלות רחבה וכוללת. לדוגמה מיתוג יוקרתי של היישוב הבא עם פעולות של התייעלות אנרגטית וירוקה. כמו כן, בבחינת כלל החלופות נעשתה התייחסות להשפעה בטווח הזמן המידי אך גם לטווח הזמן הארוך ולחסכון העתידי שניתן יהיה להפיק מכל אחת מן החלופות עם התרחבות הרשות. אמנם, מטרת נייר המדיניות הוגדרה בשיתוף פעולה עם הרשות, אך האחרונה לא לקחה חלק בבחירת החלופות שנבחרו ואף נשקלו חלופות שונות אשר לא עלו בקנה אחד עם רצון הרשות. כך למשל, נשקלה חלופה של סימון שטחי חנייה בכחול לבן וגבייה תשלום עבור חנייה, דבר המנוגד לאופייה הכפרי של המועצה.

לאחר ניתוח החלופות, ביצענו השוואה בין החלופות על ידי קריטריונים להשוואת חלופות מדיניות. הקריטריונים שנבחרו היו: אפקטיביות, יעילות, בציעות מעשית וסיכון כלכלי. קריטריונים אלו סייעו לנו לגבש המלצה איזו מן החלופות תממש את המטרה בצורה הטובה ביותר.

מצאנו, כי ניתן לממש את שלושת החלופות יחדיו ובמקביל. זאת לאור העובדה, כי נבחרו חלופות אשר עלותן התחלתית נמוכה ויכולת ההחזר הינה מהירה. לפיכך, על מנת להשיג את המטרה בצורה הטובה ביותר, אנו ממליצות בנייר מדיניות זה על יישום שלושת החלופות.

סה"כ פוטנציאל הכנסות לשנה	
450 אלש"ח	חלופה א: שלטי חוצות
3 מלש"ח	חלופה ב: קידום עסקים מקומיים
1.2 מלש"ח	חלופה ג: התייעלות ירוקה
<b>4,650 מלש"ח בשנה</b>	<b>סה"כ הכנסות בשנה</b>

להערכתנו, יישום שלושת החלופות במקביל, עשוי להביא לרשות הכנסות של כ-3.4 מלש"ח בשנה וחסכון של כ-1.2 מלש"ח בשנה כך שנוצרת הכנסה עצמית של כ-4.5 מלש"ח בשנה נוספים אשר אינם ברי השגה בשלב זה ובכך להיטיב עם השירותים והתשתיות שהרשות מספקת כיום.

יש לציין, כי החלופות המוצעות בנייר מדיניות זה, הינן רעיונות ליישום בטווח הקצר. יחד עם זאת, נדרשת הכנת תכנית כלכלית מקיפה על מנת למקסם את הפוטנציאל הגלום בהן. בנוסף, על הרשות לפעול להכנת תכנית אסטרטגית בסדר גודל משמעותי הרבה יותר וזאת על מנת שהרשות אשר נמצאת בגידול דמוגרפי מואץ תצליח להישאר מאוזנת גם בשנים הבאות. כמו כן, נייר מדיניות זה נכתב בעיצומו של משבר הקורונה אשר טורף את הקלפים במובנים רבים והשפעותיו הכלכליות על הרשות טרם התבהרו סופית.

#### נספח א' - אנשי קשר רלוונטים ליישום הפרויקטים

- מר עופר קרן- קרן ידע אנרגיה בע"מ- פעל בשיתוף פעולה עם ד"ר טל גולדרט מנהלת תכנית משא"ב – מדיניות שימור אנרגיה בשלטון המקומי. ובשיתוף משרד האנרגיה. מזמין את

הרשות לפנות אליו ולהיות שותפה בתהליכי התייעלות אנרגטית המתקיימים בהנחייתם.

[ofer@kerenrg.com](mailto:ofer@kerenrg.com)

- מר עמרי קולט - ממונה פיתוח כלכלי במחוז מרכז של משרד הפנים. [omriko@moin.gov.il](mailto:omriko@moin.gov.il)
- מר רגב אבנר, סמנכ"ל החברה הכלכלית כפר קאסם. [regev@qec.org.il](mailto:regev@qec.org.il)

תקציר מנהלים 8/10

מבוא 10/10

הגדרת הבעיה וניתוח SWOT 5/5

איכות החלופות המוצעות 18/20

בחירת קריטריונים 9/10

ניתוח על פי קריטריונים 14/15

המלצה 13/15

מקורות ויצירתיות 5/5

ניסוח 4/5

שימוש במקורות מידע 5/5

סה"כ 91, כל הכבוד

**נספח ב' - מצגת נייר מדיניות**

מצ"ב מצגת מקדימה שהוצגה לרשות בתאריך 12.07.2020

### ביבליוגרפיה

- Emet Gurel and Merba Tat. "Swot Analysis: A Theoretical Review," *The Journal of International Social Research*, Vol. 10 (2017), 994-1006.
- אתר משרד הפנים, מידע על רשות, חוקי עזר, חוק עזר לקריית אונו (שילוט), התשע"ח-2018.  
[/http://rashoyot.moin.gov.il](http://rashoyot.moin.gov.il)

- אתר משרד הפנים, מידע על רשות, חוקי עזר, חוק עזר לגני תקוה (מודעות ושלטים), התשנ"ה-1995. [/http://rashoyot.moin.gov.il](http://rashoyot.moin.gov.il)
  - אתר נבו, חוק רישוי עסקים, תשכ"ח - 1968. נדלה מתוך [https://www.nevo.co.il/law\\_html/law01/p212m1\\_001.htm](https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p212m1_001.htm)
  - בניטה רינת. רשויות מקומיות בישראל: מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה. מרכז המחקר והמידע, אתר הכנסת, ירושלים, 2015.
  - דוח שנתי רישוי עסקים 2019 למועצה מקומית גני תקוה. נדלה ממערכות משרד הפנים.
  - החברה הכלכלית ראש העין, שוק ראש העין, נדלה בתאריך 11.08.2020. [http://www.rosh-haayin.com/web/8888/nsf/sbs.py?&\\_id=15292&did=5455&title=%F9%E5%F7%20F8%E0%F9%20%E4%F2%E9%EF%20](http://www.rosh-haayin.com/web/8888/nsf/sbs.py?&_id=15292&did=5455&title=%F9%E5%F7%20F8%E0%F9%20%E4%F2%E9%EF%20)
  - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרופיל מועצות מקומיות 2017, גני תקוה.
  - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חישובי הצמדה. נדלה מתוך: [https://old.cbs.gov.il/reader/?MIval=%2Fprices\\_db%2FMachshevon\\_4\\_H.html&MD=a&MySubject=37&MyCode=11120010](https://old.cbs.gov.il/reader/?MIval=%2Fprices_db%2FMachshevon_4_H.html&MD=a&MySubject=37&MyCode=11120010)
  - לוי, יגיל. לכתוב נייר מדיניות. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, 2011.
  - מדד צריכת חשמל שנתית לרשויות, משרד האנרגיה. נדלה בתאריך 16.8.2020. מתוך [/https://energysaving.energydmz.org/authoritiesMetrics](https://energysaving.energydmz.org/authoritiesMetrics)
  - נציבות שירות המדינה, כתיבת מסמכי מדיניות, מדריך לכותב. נדלה מתוך: [https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/knowledge\\_tree/he/writingPolicyDocumentGuide.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/knowledge_tree/he/writingPolicyDocumentGuide.pdf)
  - נתוני משרד הפנים, מערכת זווית מקומית.
  - רומנו, גל חגית וסיוון להבי. כלכלת השלטון המקומי בישראל: ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל. ירושלים: הוצאת משרד הפנים, 2016.
  - תכנית תג סביבה, המשרד להגנת הסביבה. נדלה מתוך <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/ClimateChange/GHGandEnergyEfficiency/Pages/EnvTag.aspx#GovXParagraphTitle1>
  - תכנית תג סביבה, פרק האנרגיה (2010). המשרד להגנת הסביבה ומרכז השלטון המקומי. נדלה מתוך <http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/DocLib2/Publications/P0601P0700/p0628.pdf>
- מסמכי הרשות המקומית:
- טלדר ייעוץ ובקרה בע"מ (2020). ההשלכות הכלכליות על תקציב המועצה המקומית גני תקוה כתוצאה מפיתוח גוש 6716- המתחם הצפוני.
  - מנהל התכנון, תכנית מתאר כוללנית למועצה המקומית גני תקוה, עיקרי התכנית. מתוך מסמכי הרשות

- נתוני החברה הכלכלית כפר קאסם, מתוך נתוני הרשות.
- נתוני תקציב מועצה מקומית גני תקווה שנת 2019. מתוך מסמכי הרשות
- תוכנית עבודה 2020 של מועצה מקומית גני תקווה, נדלה מתוך  
<https://www.ganeytikva.org.il/uploads/n/1576763196.2443.pdf>

#### שיחות טלפוניות:

- שיחה טלפונית עם מר צדוק נקש, מנהל מחלקת חשמל ותאורה, מועצה מקומית גני תקווה, ביום 16.08.2020
- שיחה טלפונית עם ניר אריאלי מנהל אגף תפעול ושפ"ע, ביום 5.7.2020.
- שיחה טלפונית עם מר עופר קרן-קרן ידע אנרגיה בע"מ, ביום 20.09.2020