עיריית באר שבע

29 בדצמבר 2022

אשרור דירוג

אשרור דירוג 'ilAAA' והתחזית היציבה

אנליסט אשראי ראשי:

יותם כהן, 03-7539750, yotam.cohen@spglobal.com

איש קשר נוסף:

אייל שלוש, 03-7539737, eyal.chelouche@spglobal.com

תוכן עניינים

תמצית 2
פעולת הדירוג 2
תחזית הדירוג 2
התרחיש השלילי 2
שיקולים עיקריים לדירוג 2
צמיחה כלכלית ומסגרת מוסדית תומכת 2
שיפור בביצועים התקציביים, נטל החוב יישאר נמוך על אף גידול בעומס המלוות 3
מתודולוגיה ומאמרים קשורים 5
מאמרים נוספים 6
רשימת דירוגים 6

אשרור דירוג

אשרור דירוג 'ilAAA' והתחזית היציבה

תמצית

- אנו צופים שכלכלת העיר באר שבע תמשיך לצמוח הודות למעמדה כמרכז אזורי וכבירת הנגב.
- אנו סבורים כי המדיניות הפיננסית הזהירה של הנהלת העירייה ומקורות ההכנסות התפעוליות היציבים שלה ימתנו את הלחץ האינפלציוני על הוצאותיה.
- אנו צופים כי עיריית באר שבע תצליח לשמור על גירעונות ורמת חוב נמוכים.
- לאור זאת, אנו מאשררים את דירוג האשראי 'ilAAA' של עיריית באר שבע ואת התחזית היציבה.

פעולת הדירוג

ב-29 בדצמבר 2022 אשררה S&P מעלות את הדירוג 'ilAAA' לעיריית באר שבע. תחזית הדירוג יציבה.

תחזית הדירוג

תחזית הדירוג היציבה משקפת את ציפייתנו כי באר שבע תשמור על איזון תקציבי הודות לגידול בהכנסות ממס ותמיכה ממשלתית איתנה, הן לצורכי התקציב הרגיל ולצורכי תקציב הפיתוח. אנו סבורים כי העירייה תגביל את גיוסי החוב באמצעות שימוש ביתרות המזומנים הגבוהות שלה.

התרחיש השלילי

אנו עשויים להוריד את דירוג האשראי של עיריית באר שבע אם העירייה תרשום גירעונות גבוהים, למשל כתוצאה מהכנסות מיסים או היטלים נמוכות יותר משצפינו, או כתוצאה מתמיכה ממשלתית נמוכה יותר. דבר זה עשוי להוביל להיחלשות מהירה של עמדת הנזילות ולצבירה משמעותית של חוב.

שיקולים עיקריים לדירוג

דירוג עיריית באר שבע מבוסס על היסודות הכלכליים החזקים של העיר ועל מדיניות פיסקלית זהירה, אשר לדעתנו יתמכו בביצוע תקציבי יציב. על אף שההוצאות יגדלו כתוצאה מעליית שיעור האינפלציה, אנו מאמינים שהעירייה תצליח לאזן את תקציבה הרגיל ותשתמש בקרנות החוץ תקציביות כדי לגשר על פערי עיתוי בין הכנסות והוצאות הפיתוח. לפיכך אנו חוזים גידול מועט בלבד בחוב החל מ-2023.

צמיחה כלכלית ומסגרת מוסדית תומכת

אנו צופים כי כלכלת העיר תמשיך לצמוח בהתאם לשיעורי הצמיחה של ישראל – 2% ב-2023 ו-3.5% ב-2024. באר שבע היא העיר התשיעית בגודלה בישראל והגדולה ביותר באזור הנגב, ומהווה מרכז כלכלי ואדמיניסטרטיבי אזורי. בעיר נמצאים משרדי ממשלה, בתי חולים, מוסדות השכלה גבוהה ואזור תעשיה גדול ומתפתח, הכולל פארק הייטק שבו פועל מערך הסייבר הלאומי לצד חברות הייטק אחרות. מעבר בסיסי צה"ל

לאזור הדרום ולתוך העיר עצמה, וביניהם קריית התקשוב וקריית המודיעין, יצבור תאוצה בשנים הקרובות, ולהערכתנו ייצר אפשרויות תעסוקה ויהווה מוקד משיכה להון אנושי שישפר את הדירוג הכלכלי-חברתי של אוכלוסיית העיר בטווח הבינוני. היות שמוסדות ממשלתיים אלו חשופים פחות למחזורי עסקים כלכליים, אנו צופים כי העיר תפיק מהם תועלת גם במקרה של צמיחה כלכלית חלשה יותר. הודות לתפקידה של באר שבע כמרכז פעילות כלכלית בדרום הארץ, היא נהנית מהשקעות ממשלתיות בתשתיות תחבורה כגון רכבת כבדה וקלה, ומתשתיות חברתיות כמו הקמת בית חולים שני והקמת מרכז מחקר ופיתוח בתחום האקלים המדברי.

בדומה לרשויות מקומיות ישראליות אחרות, אנו רואים את המסגרת המוסדית שבה פועלת העירייה כיציבה וצפויה בסך הכל. מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הולמים לדידנו את כיסוי ההוצאות, ואנו סבורים כי הממשלה מחויבת לשמירה על יציבותן של הרשויות. אנו מבססים זאת על זרם העברות ממשלתיות יציב וצפוי למגזר הרשויות המקומיות בשנים האחרונות, שלא נפגע למרות חוסר היציבות בשלטון המרכזי, ואשר מסביר את רמות החוב הנמוכות של המגזר בממוצע בהשוואה בינלאומית. לרשויות המקומיות בישראל אין יכולת חוקית להתנגד לשינויי חקיקה המשפיעים עליהן, אך יש ביכולתן להשפיע עליהם באמצעות כוח המיקוח החזק של הגופים המייצגים אותן. המגזר נמצא בפיקוח הדוק של משרד הפנים, המאשר את התקציבים ואת פעילויות נטילת החוב. רשויות מקומיות חזקות מבחינה כלכלית, כמו עיריית באר שבע, מסווגות על ידי משרד הפנים כעירייה איתנה, ונהנות מגמישות רבה יחסית בניהול תקציביהן.

אנו רואים את הניהול הפיננסי של העירייה כזהיר. תהליך אישור התקציב לרוב מתבצע בזמן ובאופן חלק. התקציב הרגיל מקצה מקורות להוצאות בלתי נצפות, וביצועו נעשה עם סטיות מעטות מהתכנון, ובדרך כלל באופן שווה הן לצד ההוצאות והן לצד ההכנסות. הקואליציה במועצת העיר יציבה ומאפשרת אימוץ החלטות מדיניות בקלות ובאופן חלק. אנו מצפים שהנהלת העירייה תדבק במדיניות הניהול התקציבי הזהיר שלה, עם חלוקה ברורה של תפקידים וסמכויות בין הדרג המקצועי והדרג הפוליטי. אמנם אין לעירייה מדיניות פורמלית של חוב או נזילות, אך היא משתדלת לשמור על יתרה מספקת של מזומנים בקרנות החוץ-תקציביות שלה. העיריה לווה רק במטבע מקומי וכל החוב נלקח לזמן ארוך. בה בעת, ובדומה לרשויות מקומיות אחרות בישראל, לעיריית באר שבע חסר תכנון ארוך טווח מהימן, ואופק התכנון הפיננסי מוגבל לשנה אחת.

שיפור בביצועים התקציביים, נטל החוב יישאר נמוך על אף גידול בעומס המלוות

אנו צופים כי עיריית באר שבע תשמור על ביצוע תקציבי איתן בשנים 2023-2024, עם מאזן תפעולי של 2.6% בממוצע. אנו צופים כי העיר תמשיך לצמוח, היות שעוד עסקים ומשקי בית יתאכלסו באזורי המסחר, התעשיה והמגורים החדשים שלה. העיר נהנית ממקורות הכנסה יציבים - ארנונה הצמודה למדד והעברות ממשלתיות - שאנו צופים כי יגדלו, שכן הן מממנות שירותים ממלכתיים שנותנת העירייה ושעלויותיהן גדלות בעקבות עליית האינפלציה. גידול נוסף בהכנסות מארנונה עשוי לחול אם המועצה התעשייתית נאות חובב, שבה פועלות חברות מתחום התעשייה הצבאית והפטרוכימית, תסופח לתחום השיפוט של באר שבע. כל אלה, יחד עם הכנסות עצמיות נוספות, כגון דמי חניה והיטל שמירה, והעברות מהקרנות החוץ תקציביות, יסייעו לעיר לממן

את הגידול בהוצאותיה הנובע מגידול האוכלוסין ומעליית האינפלציה. אנו צופים גם שעלויות השכר יגדלו לאורך טווח התחזית לנוכח הסכם שכר חדש שצפוי להיחתם ב-2023, כמו גם העלאות שכר אחרות לחלק מהמגזרים, כמו העובדים הסוציאליים והמהנדסים. גם תשלומי הריבית צפויים לגדול בעקבות עליית הריבית, אם כי אלו ימשיכו להיות קטנים ביחס להכנסות התפעוליות של העירייה. בדומה לרשויות מקומיות אחרות בישראל, אנו צופים לחץ מסוים על התקציב מכיוון התחייבויות הפנסיה התקציבית של העירייה. אנו צופים שההתחייבויות הפנסיוניות יגדלו בהדרגה במשך השנים אולם לא יתממשו בבת אחת.

אנו צופים כי העיר תשמור על הוצאות פיתוח גבוהות לאורך טווח התחזית. אחד מהחלקים העיקריים של תוכנית ההשקעות של העירייה מבוסס על ההשקעות המבוצעות במסגרת הסכם הגג שהורחב בשנת 2022. על פי ההסכם, העירייה תשווק קרקעות לבניית אלפי יחידות דיור, ובתמורה תזכה למענקים ממשלתיים עבור הקמת תשתיות, אזורי מסחר ומוסדות ציבוריים, הן בשכונות חדשות והן בשכונות ותיקות. הכספים יתקבלו בהתאם לקצב השיווק, ואנו צופים כי העירייה תרשום הכנסות פיתוח הקשורות להסכם הגג בסך של כ-400 מיליון ₪ לשנה כתוצאה מכך.

אנו צופים שהעירייה תממן את תוכנית הפיתוח שלה באמצעות הכנסות פיתוח מהיטלים שונים, העברות ממשלתיות שמקורן בהסכם הגג ונטילת הלוואות חדשות בסך של כ-200 מיליון ₪ במהלך השנים הקרובות. בשנתיים האחרונות גבתה העירייה הכנסות פיתוח בצורה של היטלי פיתוח והשבחה בקרנות החוץ תקציביות שלה. הכנסות אלו, יחד עם השתתפות הממשלה, יפחיתו את צורכי גיוס החוב של העירייה. סכום החוב הכולל של העירייה, כולל ההלוואות החדשות הצפויות, יישאר מתחת ל-30% מההכנסות התפעוליות של העיר עד שנת 2024, נמוך מאוד בהשוואה בינלאומית.

אנו סבורים שהעירייה חשופה לסיכונים של התחייבויות תלויות, שאם יתממשו עשויות להביא לגידול בנטל החוב. אלו כוללות בעיקר תביעות העומדות ותלויות כנגד העירייה, שכנגדן היא ביצעה הפרשות בהתאם להערכות היועצים המשפטיים, פעילויות של תאגידים עירוניים כגון החברה הכלכלית העירונית (שהעירייה היא זו שקובעת את מדיניותה ואף מממנת חלקית את השקעותיה באמצעות התקציב העירוני) וערבויות בהיקף קטן.

אנו רואים את הנזילות של באר שבע כחזקה, היות שהמזומנים הלא מוגבלים והנכסים הנזילים שמחזיקה העירייה מכסים יותר מ-100% מצורכי שירות החוב שלה ב-12 החודשים הקרובים. אלה מוחזקים ברובם בפיקדונות בנקאיים ובחלקם באג"ח ממשלתי או קונצרני. להבנתנו, חלק ממזומנים אלה מיועדים לצורכי פיתוח עתידיים, אך העירייה רשאית להשתמש בהם על מנת לשרת את החוב במקרה הצורך. נציין שלעירייה אין מסגרות אשראי קיימות. נזילות העירייה נתמכת גם בנגישותה הטובה לנזילות חיצונית, כפי שמעידים גיוסי החוב האחרונים ויחסיה הטובים עם הבנקים המקומיים. כל אלה מובילים אותנו להאמין שבעת הצורך, העירייה תוכל בקלות לגייס מימון חיצוני, כפי שגם עשתה בעבר.

עיריית באר שבע – סיכום ציונים של גורמי דירוג	
גורם דירוג	**ציון**
מסגרת מוסדית	3
כלכלה	1
ניהול פיננסי	3
ביצועים תקציביים	4
נזילות	1
נטל חוב	2

הדירוגים ש- S&P Global Ratings מעניקה לרשויות המקומיות מבוססים על שישה גורמי דירוג מרכזיים המפורטים בטבלה שלעיל. מאמר המתודולוגיה "מתודולוגיה לדירוג רשויות מקומיות", מה-15 ביולי, 2019, מסכם את הדרך שבה משמשים ששת הגורמים יחדיו בקביעת דירוג הרשות המקומית. המסגרת המוסדית מדורגת בסולם של 1 (הציון הטוב ביותר) עד 6 (הציון הגרוע ביותר). הכלכלה, הניהול הפיננסי, הביצועים התקציביים, הנזילות ונטל החוב מדורגים בסולם של 1 (הציון הטוב ביותר) עד 5 (הציון הגרוע ביותר).

עיריית באר שבע – מדדים פיננסיים (מיליון ₪)					
שנה	**2020**	**2021e**	**2022bc**	**2023bc**	**2024bc**
הכנסות תפעוליות	1,601	1,589	1,781	1,920	2,059
הוצאות תפעוליות	1,561	1,620	1,733	1,872	2,004
יתרה תפעולית	39	(31)	48	48	55
יתרה תפעולית (% מהכנסות תפעוליות)	2.5	(2.0)	2.7	2.5	2.7
הכנסות הון	400	447	438	470	510
הוצאות הון	534	553	534	554	552
יתרה אחרי תקציב בלתי רגיל	(95)	(137)	(47)	(37)	13
יתרה אחרי תקציב בלתי רגיל (% מסך ההכנסות)	(4.7)	(6.7)	(2.1)	(1.5)	0.5
חוב נפרע	46	119	115	50	56
אשראי ברוטו נוסף	50	183	126	82	82
יתרה אחרי אשראי נוסף	(91)	(73)	(36)	(4)	39
עומס חוב ישיר (בסוף השנה)	397	461	472	505	531
עומס חוב ישיר (% מההכנסות התפעוליות)	24.8	29.0	26.5	26.3	25.8
חוב נתמך רשות (יתרה בסוף השנה)	397	461	472	505	531
עומס חוב נתמך רשות (% מההכנסות התפעוליות המאוחדות)	24.8	29.0	26.5	26.3	25.8
ריבית (% מהכנסות תפעוליות)	0.7	0.6	0.7	0.9	1.0
תמ"ג לנפש (ארצי) (₪)	154,393	168,461	182,070	187,532	193,715

e – צפוי. bc – תרחיש בסיס.

הנתונים והיחסים שלעיל הם תוצאה, בין השאר, של חישובים שנעשו על ידי S&P Global Ratings, ומשקפים את הערכתה העצמאית של S&P Global Ratings לגבי רמת העדכון, הכיסוי, הדיוק, האמינות והשמישות של המידע הנגיש. המקורות המרכזיים הם דוחות כספיים ותקציבים, כפי שסופקו על ידי המנפיק. תרחיש הבסיס משקף את התחזית של S&P Global Ratings לגבי התרחיש הסביר ביותר.

מתודולוגיה ומאמרים קשורים

- מתודולוגיה - כללי: עקרונות הדירוג של S&P, 16 בפברואר, 2011
- מתודולוגיה - כללי: דירוג אשראי בסולמות מקומיים, 25 ביוני, 2018
- מתודולוגיה: מתודולוגיה לדירוג רשויות מקומיות, 15 ביולי, 2019
- מתודולוגיה - כללי: סיכוני אשראי הנובעים מגורמי סביבה, חברה וממשל תאגידי, 10 באוקטובר, 2021

- הגדרות הדירוג של S&P Global Ratings, 10 בנובמבר, 2021
- דעות ופרשנות: הקשר בין סולם הדירוג הגלובלי לבין סולם הדירוג הישראלי, 26 ביוני, 2018

מאמרים נוספים

- דוח דירוג מדינת ישראל, 11 בנובמבר, 2022
- הערכת סיכון ענף הבנקאות בישראל, 18 באוקטובר, 2022
- סקירה ענפית: המסגרת המוסדית שבה פועלות הרשויות המקומיות בישראל, 31 במאי, 2021

רשימת דירוגים

עיריית באר שבע	דירוג	תאריך שבו פורסם הדירוג לראשונה	תאריך אחרון בו נעשה עדכון לדירוג
דירוג(י) המנפיק			
טווח ארוך	ilAAA\Stable	05/01/2021	28/12/2021
היסטוריית דירוג המנפיק			
טווח ארוך			
ינואר 05, 2021	ilAAA\Stable		
פרטים נוספים			
זמן בו התרחש האירוע	10:08 29/12/2022		
זמן בו נודע לראשונה על האירוע	10:08 29/12/2022		
יוזם הדירוג	החברה המדורגת		

S&P מעלות הוא שמה המסחרי של חברת "אס אנד פי גלובל רייטינגס מעלות בע"מ". לרשימת הדירוגים המעודכנים ביותר ולמידע נוסף אודות מדיניות המעקב אחר דירוג האשראי, יש לפנות לאתר אס אנד פי גלובל רייטינגס מעלות בע"מ בכתובת www.maalot.co.il

כל הזכויות שמורות ©. אין לשנות, לבצע הנדסה לאחור, לשכפל, להפיץ בכל צורה ובכל דרך, או לאחסן במאגר מידע או במערכת לאחזור מידע את התוכן (לרבות דירוגים, אנליזות ומידע הקשורים לדירוגים, הערכות, מודלים, תוכנה ותוצריה), וכל חלק ממנו (להלן, יחדיו, "התוכן"), מבלי לקבל את הסכמתה מראש ובכתב של אס אנד פי גלובל רייטינגס מעלות בע"מ או חברות הקשורות לה (להלן, יחדיו, "S&P"). התוכן לא ישמש למטרות לא חוקיות או לא מורשות. S&P וצדדים שלישיים הנותנים לה שירותים, לרבות הדירקטורים, המנהלים, בעלי המניות, העובדים או השלוחים שלהם (להלן, יחדיו, "S&P והצדדים הקשורים") אינם ערבים לדיוקו, שלמותו, עדכניותו או זמינותו של התוכן. S&P והצדדים הקשורים אינם אחראים לטעויות או השמטות (בין אם הן נובעות מרשלנות ובין אם לאו), מכל סיבה שהיא, לתוצאות הנובעות משימוש בתוכן, או לאבטחתו או תחזוקתו של מידע שמסרו המשתמשים. התוכן מסופק על בסיס AS-IS (כמות שהוא). **S&P והצדדים הקשורים לא נותנים כל התחייבות או מצג, מפורש או משתמע, לרבות, אך לא רק, בעניין האיכות המספקת או התאמה לצורך כזה או אחר, היעדר באגים, טעויות תוכנה או פגמים, שתפקודו של התוכן לא ישובש או שהתוכן יפעל עם כל תצורת תכנה או חומרה.** בכל מקרה, S&P והצדדים הקשורים לא יישאו בכל אחריות לנזקים ישירים ו/או עקיפים מכל מין וסוג, לרבות נזקים נלווים או תוצאתיים, פיצויים לדוגמה, פיצויים עונשיים או פיצויים מיוחדים, עלויות, הוצאות, הוצאות משפטיות או הפסדים (ובכלל זה, מבלי לגרוע מכלליות האמור, פיצויים בגין הפסד הכנסות או רווחים, אבדן הזדמנויות עסקיות או הפסדים שנגרמו מרשלנות), אשר נגרמו בקשר עם שימוש בתוכן, גם במידה ונמסר להם מראש על האפשרות לנזקים כאמור.

דירוגים וניתוחים אנליטיים אחרים, לרבות הדירוגים ומידע אחר הכלול בתוכן, מהווים הבעת דעה שהינה נכונה למועד פרסומה ואינם מהווים דבר שבעובדה. הדירוגים והניתוחים האנליטיים האחרים של S&P אינם מהווים המלצה לרכוש, להחזיק או למכור ניירות ערך כלשהם, או לקבלת החלטה בעניין ביצוע השקעות, ואינם מתייחסים לנאותותם של ניירות ערך כלשהם. S&P אינה נוטלת על עצמה כל מחויבות לעדכן את התוכן לאחר פרסומו בכל צורה או פורמט. אין להסתמך על התוכן בקבלת החלטות השקעה או החלטות עסקיות אחרות, והוא אינו תחליף לכישורים, שיקול דעת או ניסיון של המשתמשים, הנהלתם, עובדיהם, יועציהם ו/או לקוחותיהם בקבלת החלטות כאלה. S&P אינה משמשת כ"מומחה" או כיועץ לעניין השקעות ו/או ניירות ערך, אלא במקום בו היא רשומה ככזאת. דוחות דירוג נכונים למועד פרסומם. S&P מעדכנת את דוחות הדירוג בעקבות מעקב שוטף אחר אירועים או מעקב שנתי.

S&P אוספת מידע ממקורות אמינים להערכתה, אך אינה מבקרת את המידע והיא אינה מחויבת לבצע בדיקת נאותות או אימות עצמאי של המידע שהיא מקבלת. S&P מפרסמת דוחות הקשורים לדירוג מסיבות שונות שאינן בהכרח תוצאה של ועדת דירוג, ובכלל זה פרסום עדכון תקופתי לגבי דירוג אשראי וניתוחים קשורים.

על מנת לשמר את העצמאות והאובייקטיביות של פעולותיהן של היחידות השונות של S&P, S&P שומרת על הפרדה בין פעולות אלו. כתוצאה מכך, ייתכן וליחידות מסוימות יהיה מידע אשר אינו זמין ליחידות אחרות של S&P. S&P גיבשה נהלים ותהליכים על-מנת לשמור על סודיות מידע מסוים שאינו פומבי המתקבל בקשר לכל הליך אנליטי שהיא מבצעת.

S&P מקבלת תמורה כספית עבור מתן שירותי הדירוג והניתוחים האנליטיים שהיא מבצעת, בדרך כלל מהמנפיקים או מהחתמים של ניירות הערך המדורגים, או מהחייבים. S&P שומרת לעצמה את הזכות להפיץ את חוות הדעת שלה והניתוחים האנליטיים. הדירוגים הפומביים של S&P והאנליזות מופיעים באתר S&P מעלות בכתובת www.maalot.co.il או באתר S&P בכתובת www.spglobal.com/ratings, ויכולים גם להיות מופצים באמצעים אחרים, כולל בפרסומים של S&P ושל צדדים שלישיים.