

**A D V A** ה **ו** ה **ד** א **מ**  
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL  
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל  
מרכז «אדפה» - מלומות חול המסוואה ואלעדאלה الالجماعية في إسرائيل

# העדפה ממשלתית

## במימון יישובים:

1. תקציבי רשויות מקומיות
2. בנייה למגורים
3. סלילת כבישים

**2006-2000**

ד"ר שלמה סבירסקי  
אתי קונור-אטיאס  
אוהד דהן

נובמבר 2008

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205  
Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871, Fax. 03-5602205  
e-mail: advainfo@bezeqint.net web site: <http://www.adva.org>

## תוכן עניינים

3		מבוא
4		חמש קבוצות של יישובים
5		עיקרי הדברים
7	תקציבים של רשויות מקומיות	פרק 1
8	תקציב בחישוב לנפש	
10	1. הכנסות של רשויות מקומיות	
11	תקציבי הרשויות המקומיות: הגדרות	
12	א. הכנסות בתקציב הרגיל	
14	הכנסות מהממשלה	
19	הכנסות עצמיות	
23	סיכום ביניים: ההכנסה המוניציפלית בתקציב הרגיל	
25	ב. הכנסות בתקציב הבלתי-רגיל	
28	ג. הכנסות של רשויות מקומיות: השוואה ממודדת	
31	ד. הכנסות-יתר, הכנסות-חסר	
37	2. הוצאות של רשויות מקומיות	
38	א. הוצאות בתקציב הרגיל	
41	ב. הוצאות בתקציב הבלתי-רגיל	
44	ג. הוצאות של רשויות מקומיות: השוואה ממודדת	
47	ד. הוצאות-יתר, הוצאות-חסר	
52	בנייה למגורים: בהתנחלויות ובישראל	פרק 2
60	סלילת כבישים: בהתנחלויות ובישראל	פרק 3
65		אודות הנתונים
66	אוכלוסייה והכנסות מוניציפליות	נספח א'
67	אוכלוסייה והוצאות מוניציפליות	נספח ב'

## מבוא

מסמך זה הוא עדכון רביעי<sup>1</sup> במספר של נתונים על מדיניות ההעדפה הממשלתית של יישובים באמצעות תקציבים מוניציפליים, בנייה למגורים וסלילה, בתוך הקו הירוק ובהתנחלויות שמעבר לו.

עבור כל אחד משלושת התחומים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן הלמ"ס) ו/או משרד הפנים (האגף לביקורת ברשויות המקומיות) מפרסמים נתונים שוטפים, שנה אחר שנה, דבר המאפשר מעקב רב-שנתי.

המסמך הנוכחי מעדכן את הנתונים לשנים 2000-2006, בכך הוא מאפשר לבחון את המדיניות הממשלתית לפני האינתיפאדה השנייה ובעקבותיה, כולל השפעת הקיצוצים התקציביים הגדולים שנבעו מן המיתון הכלכלי הכבד שנגרם בעטייה של האינתיפאדה.

בכל אחד מן הנושאים שיידונו במסמך שלהלן, נציג תחילה את הנתון המעודכן ל-2006, ולאחר מכן נציג את הנתונים עבור שבע השנים הראשונות של העשור הנוכחי, 2000-2006.

<sup>1</sup> פרסומי מרכז אדוה הקודמים בנושא הם:

1. מרכז אדוה, מימון ממשלתי של ההתיישבות הישראלית ביש"ע ובגולן בשנות התשעים: רשויות מקומיות, בנייה למגורים וסלילה כבישים, ינואר 2002.
2. מרכז אדוה, מימון ממשלתי של היישובים הישראלים ביש"ע ובגולן: תקציבי רשויות מקומיות ובנייה למגורים. עדכון לשנת 2001, מרץ 2003.
3. מרכז אדוה, העדפה ממשלתית במימון יישובים: תקציבי רשויות מקומיות, בנייה למגורים וסלילה כבישים, 1995-2004, פברואר 2006.

## חמש קבוצות של יישובים

במסמך זה שלושה פרקים. הפרק הראשון דן בתקציבים של הרשויות המקומיות בישראל, תוך השוואה בין חמש קבוצות של יישובים:

**ישראל (ללא יש"ע וגולן)** – סך האוכלוסייה ברשויות המקומיות בישראל; עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. הנתונים אינם כוללים יישובים ללא מעמד מוניציפלי.

**עיריות פיתוח** – הלמ"ס מונה 25 "יישובי פיתוח": אופקים, אילת, בית שאן, בית שמש, דימונה, חצור הגלילית, טבריה, יבנה, ירוחם, יקנעם עילית, כרמיאל, מגדל העמק, מעלות-תרשיחא, מצפה רמון, נצרת עילית, נתיבות, עכו, עפולה, ערד, צפת, קריית גת, קריית מלאכי, קריית שמונה, שלומי ושדרות (הלמ"ס, סקר כוח אדם 1998, עמ' 37).

**יש"ע וגולן** – היישובים אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, אפרתה, אריאל, בית אל, בית אריה, ביתר עילית, גבעת זאב, הר אדר, מודיעין עילית, מעלה אדומים, מעלה אפרים, עמנואל, קדומים, קצרין, קרית ארבע וקרני שומרון, והמועצות האזוריות גולן, גוש עציון, הר חברון, חוף עזה, מגילות, מטה בנימין, ערבות הירדן ושומרון. למן שנת 2005 לא נכללים היישובים שפוננו במסגרת תוכנית ההתנתקות: יישובי צפון השומרון: גנים, חומש, כדים ושא-נור והמועצה האזורית חוף עזה.

**יישובים ערביים** – עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות שתושביהן ערבים (לא כולל יישובים בעלי אוכלוסייה מעורבת, יהודית וערבית). יצויין כי אוכלוסיית היישובים הבדואים הבלתי מוכרים אינה כלולה בחישוב, משום שאין להם רשויות מקומיות והם אינם מקבלים תקציבים ממשלתיים. למותר לציין כי הכללתם בחישוב לנפש היתה מורידה מאוד את רמת התקצוב המוניציפלי של היישובים הערביים בישראל. יצויין עוד כי הנתונים לשנת 2006 אינם כוללים את היישובים טייבה וירכא, שלא הגישו דוחות כספיים מבוקרים למשרד הפנים במועד.

**פורום ה-15** – "פורום 15 הערים" מאגד רשויות מקומיות שאינן מקבלות מענקים כספיים מהמדינה. החברות בפורום הן: אשדוד, באר שבע, גבעתיים, הרצליה, חדרה, חולון, חיפה, כפר סבא, נתניה, פתח תקוה, ראשון לציון, רחובות, רמת גן, רעננה ותל אביב – יפו.

הפרק השני דן בבנייה למגורים והוא משווה בין ישראל שבתוך הקו הירוק ובין ההתנחלויות בשטחים הפלסטיניים (עבור הגולן אין נתונים נפרדים והוא נכלל בישראל).

הפרק השלישי עוסק בסלילת כבישים, והוא משווה בין ישראל שבתוך הקו הירוק ובין ההתנחלויות בשטחים הפלסטיניים (עבור הגולן אין נתונים נפרדים והוא נכלל בתוך ישראל).

## עיקרי הדברים

מסמך זה הוא עדכון לשנת 2006 של פרסום תקופתי של מרכז אדוה על אי שוויון במימון של תקציבים מוניציפליים.

המסמך מתמקד בהשוואה בין ארבע קבוצות של יישובים: 1. יישובי "פורום ה-15" (רשויות עשירות שאינן נזקקות למענק האיזון הממשלתי); 2. עיירות הפיתוח; 3. היישובים הערביים; 4. ההתנחלויות. בנוסף אנו כוללים, לשם השוואה, את התקציב המוניציפלי הממוצע של ישראל (בתוך הקו הירוק). מרבית הנתונים המוצגים במסמך זה הם בחישוב לנפש.

המסמך מעלה מידה גדולה של אי שוויון בין קבוצות היישובים השונות. בכל הנוגע להשתתפות ממשלתית במימון התקציב המוניציפלי, ההתנחלויות הישראליות בשטחים הפלסטיניים נהנות מהעדפה בולטת, הן בתקציב הרגיל, המשמש למימון הפעילויות השוטפות, והן בתקציב הבלתי רגיל, המשמש לבינוי ולפיתוח. לעומת זאת, היישובים הערביים בתוך הקו הירוק נמצאים בתחתית הרשימה, הן בכל הנוגע לתקציב הרגיל והן בכל הנוגע לתקציב הבלתי רגיל.

כאשר מדובר בהכנסות עצמיות של הרשויות המקומיות, יישובי "פורום ה-15" הם בעלי ההכנסות הגבוהות ביותר. לעומת זאת, גם ההתנחלויות וגם היישובים הערביים מצויים בתחתית הרשימה. ב-2006 עמדה ההכנסה העצמית בהתנחלויות על 2,130 ש"ח לנפש, וביישובים הערביים על 1,276 ש"ח - בהשוואה ל-3,496 ש"ח בישראל (ללא יו"ש וגולן). ביישובים הערביים, ההכנסה העצמית הנמוכה נובעת בעיקר מהיעדר פיתוח כלכלי וממעמד כלכל-חברתי נמוך של התושבים. לעומת זאת בהתנחלויות, אחת הסיבות להכנסות העצמיות הנמוכות היא הרמה הגבוהה של מימון ממשלתי, המייתרת במידת מה את הצורך להכביד את נטל המיסוי המקומי. סיבה נוספת היא צירוף לאחרונה לאוכלוסיית המתנחלים של חרדים, שרמת הכנסתם נמוכה, יחסית.

הדו"ח הנוכחי עוקב אחר ירידה בתיקצוב של ההתנחלויות, כאשר בוחנים אותה בחישוב לנפש. זאת, בראש ובראשונה בגלל הגידול הרב באוכלוסיית ההתנחלויות: בין 2000 ל-2006, בעוד שאוכלוסיית ישראל (ללא יו"ש וגולן) גדלה ב-11%, אוכלוסיית ההתנחלויות גדלה בשיעור הגבוה פי שלושה - 31%. לשם השוואה, שיעור הגידול באוכלוסיית הערים המבוססות ("פורום ה-15") היה 7%; בעיירות הפיתוח - 8%; וביישובים הערביים - 18%.

עיקר הגידול באוכלוסיית ההתנחלויות נרשם ביישובים חרדיים: אוכלוסייתיהן של ביתר עילית ומודיעין עילית היוו בסוף 2006 26.4% מכלל אוכלוסיית ההתנחלויות ביהודה ובשומרון. באותה שנה, שני יישובים אלה ריכזו בתוכם כמחצית מפעילות הבנייה למגורים בהתנחלויות.

למרות הגידול במספר הנפשות בהתנחלויות, רמת ההכנסה המוניציפלית שלהן ורמת ההוצאה המוניציפלית שלהן, בחישוב לנפש, היא עדיין גבוהה, במרבית המקרים, מזו של יישובים בתוך הקו הירוק.

ההעדפה הממשלתית של ההתנחלויות בולטת במיוחד בכל הנוגע למענק האיזון (שנועד לסייע לרשויות שלא מצליחות לכסות את הוצאותיהן): ב-2006 המשיכו ההתנחלויות ליהנות מן המענק הגבוה ביותר, בחישוב לנפש: 1,105 ש"ח - בהשוואה ל-370 ש"ח בישראל (ללא יו"ש וגולן), 940 ₪ ביישובים הערביים ו-773 ש"ח בעיירות הפיתוח.

כך גם כאשר להשתתפות המיועדת של הממשלה (ההשתתפות הממשלתית במימון שירותים ממלכתיים שנותנת הרשויות המקומיות, כדוגמת חינוך ורווחה): בחישוב לנפש, ההשתתפות המיועדת עמדה בהתנחלויות על 2,132 ש"ח, בעיירות הפיתוח על 1,557 ש"ח וביישובים הערביים על 1,548 ש"ח.

תחום נוסף בו בולטת ההעדפה של ההתנחלויות הוא ההכנסה בתקציב המוניציפלי הבלתי-רגיל: ב-2006, תקציב זה, בחישוב לנפש, עמד בהתנחלויות על 1,316 ש"ח, בעוד שהממוצע בישראל עמד על 1,040 ש"ח.

ידה של הממשלה ניכרת גם בבנייה בהתנחלויות: בשנים 2000-2006 הוחל ביש"ע בבנייתן של 15,488 דירות למגורים, בהשקעה כוללת של 11.3 מיליארד ₪ לערך. המדינה היתה אחראית, בממוצע, לכ-53% מסך התחלות הבנייה ול-43% מההשקעה הכוללת בבנייה למגורים. זאת, בשעה שבישראל ללא יש"ע, המדינה היתה אחראית לכ-20% מהתחלות הבנייה ול-10% מההשקעה הכוללת בבנייה למגורים.

כך גם בתחום סלילת הכבישים. בחישוב לנפש - במלים אחרות, כאשר מעמידים את היקף הסלילה מול גודל האוכלוסייה שבה מדובר (ביש"ע - המתנחלים בלבד) - עולה כי בשנים 2000-2006 הייתה הסלילה לנפש ביש"ע גבוהה בהרבה מאשר בכל מחוז אחר בישראל. בעשור זה הוחל ביש"ע בסלילה של כמחצית מטר-כביש לנפש, בשעה שהממוצע בישראל (כולל יש"ע) עמד על 0.22 מטר-כביש לנפש.

# פרק 1. תקציבים של רשויות מקומיות

## תקציב בחישוב לנפש

כל הנתונים שיוצגו להלן על הכנסות והוצאות של רשויות מקומיות הם בחישוב לנפש, וזאת על מנת לאפשר השוואה בין קבוצות היישובים.

כיוון שכך, ראוי להתחיל בהצגת מגמות הגידול שנרשמו מאז שנת 2000 באוכלוסייתן של כל אחת מחמש קבוצות היישובים שאותן אנו בוחנים. הלוח והתרשים שבעמוד הבא מציגים את השיעורים:

- אוכלוסיית כלל היישובים בישראל, ללא יש"ע והגולן, גדלה ב-11% ;
- אוכלוסיית היישובים של "פורום ה-15" גדלה בשיעור של 7% ;
- אוכלוסיית עיירות הפיתוח גדלה בשיעור של 8% ;
- אוכלוסיית היישובים הערביים גדלה בשיעור גבוה מן השיעור הארצי – 18% ;
- אוכלוסיית ההתנחלויות גדלה בשיעור הגבוה ביותר – 31% .

עיקר הגידול באוכלוסיית ההתנחלויות נרשם ביישובים חרדיים : אוכלוסיית ביתר עילית ומודיעין עילית היוותה בסוף 2006 26.4% מכלל אוכלוסיית ההתנחלויות ביהודה ובשומרון. שני יישובים אלה ריכזו בתוכם כמחצית מפעילות הבנייה למגורים באותה שנה.

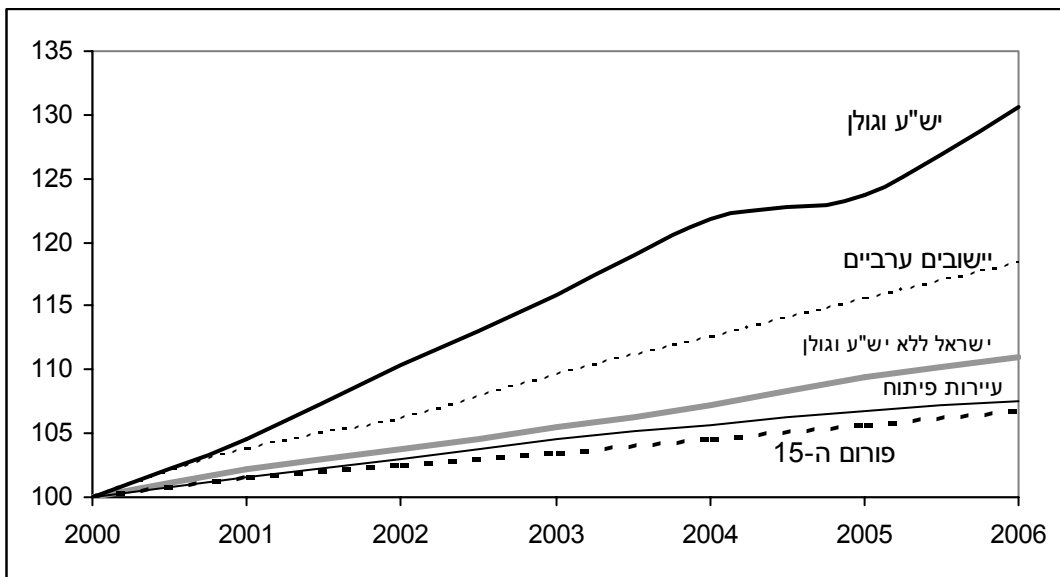
הגידול יוצא הדופן באוכלוסיית ההתנחלויות הוא הסיבה לכך שתקציביהן של ההתנחלויות, בחישוב לנפש, מצויות בשנים האחרונות בירידה, שכן תקציבי ההתנחלויות לא קטנו בתקופה זאת, כפי שניתן לראות בלוח 2 בעמוד הבא.



## לוח 1. האוכלוסייה ברשויות המקומיות, 2006-2000

מדד: 100=2000

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
111	109	107	106	104	102	100	ישראל – ללא יש"ע וגולן
107	106	105	103	103	102	100	יישובי פורום ה-15
118	116	113	109	106	104	100	יישובים ערביים
108	107	106	105	103	101	100	עיירות פיתוח
131	124	122	116	110	105	100	יש"ע וגולן



הערות:

1. אוכלוסיית היישובים הערביים לשנת 2006 כוללת את שתי הרשויות שלא היו עבורם נתונים כספיים: טייבה וירכא.
2. משנת 2005 לא נכללים היישובים שפנו במסגרת תוכנית ההתנתקות.

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות.

## לוח 2. ההתנחלויות ביהודה ושומרון ובגולן: אוכלוסייה והכנסות, 2006-2000

מדד 100=2000

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
131	124	122	116	110	105	100	אוכלוסייה
106	104	104	107	106	102	100	ס"ה הכנסות מוניציפליות

הערות:

1. הנתונים אינם כוללים את היישובים שפנו במסגרת תוכנית ההתנתקות.
2. הכנסות מוניציפליות-הכנסות בתקציב הרגיל והבלתי רגיל.

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

# **1. הכנסות של רשויות מקומיות**

## תקציבי הרשויות המקומיות: הגדרות

### תקציב רגיל ובלתי רגיל

תקציבי הרשויות המקומיות מתחלקים לשניים: תקציב רגיל ותקציב בלתי רגיל.

**התקציב הרגיל** מממן את מינהל הרשות המקומית, את השירותים המקומיים והממלכתיים ואת מפעלי הרשות המקומית. מרביתו – תשלום שכר ומימון קניות שוטפות לצורך הענקת שירותים.

**התקציב הבלתי-רגיל** מממן פעולות פיתוח ובהן בניית מבני ציבור, סלילת כבישים ומימון רכישות של ציוד, מכונות, קרקע וכיו"ב.

### מקורות של ההכנסות המוניציפליות

הכנסותיהן של הרשויות המקומיות נובעות משני מקורות עיקריים: הכנסות עצמיות ותקציבים המועברים על ידי הממשלה.

**הכנסות עצמיות:** הכנסות שהרשויות עצמן גובות מפרטים וממוסדות, ובהן ארנונה, אגרות והכנסות מדמי שירות, שכר לימוד, רכוש ומפעלים, והשתתפות בעלים במימון עבודות פיתוח.

**הכנסות מן הממשלה:** הממשלה משתתפת בתקציבי הרשויות בשתי צורות:  
 (א) השתתפות כללית, המורכבת ממענקים ("המענק הכללי") המחולקים בין הרשויות לפי מפתח מסוים (כגון כושר כלכלי של הרשות) וממענקים מיוחדים, הניתנים להקטנת הגירעון המצטבר של הרשות;  
 (ב) השתתפות מיוחדת, המשמשת למימון של שירותים ממלכתיים הניתנים באמצעות הרשויות המקומיות, כגון שירותי חינוך או שירותי רווחה.

### כל הנתונים במחירי 2007

כל הנתונים במסמך זה הם במחירים קבועים לשנת 2007, אלא אם כן צויין אחרת.

### נתונים כלליים של תקציב ואוכלוסייה

הנתונים הכלליים על אוכלוסייה ועל הכנסות והוצאות מוניציפליות בכל אחת מחמש קבוצות היישובים, בכל אחת מן השנים 2000-2006, מוצגים בפרק הנספחים שבסוף המסמך.

## **א. הכנסות בתקציב הרגיל**

## מבוא

התקציב הרגיל מממן את מינהל הרשות המקומית, את השירותים המקומיים והממלכתיים ואת מפעלי הרשות המקומית. מרביתו – תשלום שכר לעובדי הרשות ומימון קניות שוטפות לצורך הענקת שירותים.

התקציב הרגיל הוא החלק העיקרי של תקציב הרשויות המקומיות: ב-2006, כאשר ההכנסה הכוללת של כל הרשויות המקומיות בישראל עמדה על כ-45 מיליארד ש"ח, ההכנסה בתקציב הרגיל עמדה על כ-38 מיליארד ש"ח – 84%.

להלן נדון בכל אחד משני מרכיבי ההכנסה של הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל: הכנסה מן הממשלה והכנסה ממקורות עצמיים.

## הכנסות מהמשלה בתקציב הרגיל

הממשלה מעניקה לרשויות המקומיות תקציבים בשתי צורות:

(א) **מענקים**, שמטרתם לפצות רשויות בגין הכנסות עצמיות מוגבלות או לסייע בפתרון בעיות ייחודיות. בקטגוריה זו נמנה **המענק הכללי** ("מענק האיזון"), המתוקצב על ידי משרד הפנים במטרה להבטיח לכל הרשויות המקומיות משאבים לאספקת "סל שירותים" מינימלי של שירותים מוניציפליים.<sup>2</sup>

(ב) **השתתפות מיועדת**, הכוללת תקצוב של שירותים ממלכתיים כדוגמת חינוך ורווחה, תקצוב תכניות מיוחדות והשתתפות בפרוייקטים.

הלוח שלהלן מציג את נתוני ההכנסות של הרשויות המקומיות: ההכנסה הכוללת, ההכנסה העצמית וההכנסה מן הממשלה (השתתפות מיועדת ומענק כללי). להלן נדון בכל אחת משתי הצורות בנפרד.

יצוין כי בשנים 2002-2004, בתקופת האינתיפאדה, קיצצה הממשלה את תקציבה ובתוך כך גם את התקציב לרשויות המקומיות – ההשתתפות המיועדת והמענק הכללי. הקיצוצים ניכרים היטב בלוח שלהלן, במיוחד בשנים 2004 ו-2005. השפעתם של קיצוצים אלה ניכרת היטב בנתונים המוצגים להלן ובעיקר במענק הכללי.

### לוח 3. הכנסות בתקציב הרגיל של כלל הרשויות המקומיות בישראל, 2000-2006 במיליארדי ש"ח, במחירי 2007

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
37.6	36.4	34.7	33.6	33.3	33.5	32.4	<b>סך ההכנסה בתקציב הרגיל</b>
23.6	23.1	21.8	20.8	19.7	19.5	19.0	<b>הכנסות עצמיות</b>
9.1	8.1	8.1	8.7	8.4	8.6	8.3	<b>הכנסה ממשלתית – השתתפות מיועדת</b>
2.5	2.4	2.1	2.4	3.2	3.4	3.3	<b>הכנסה ממשלתית – מענק כללי</b>

הערה: הכנסות בתקציב הרגיל כוללות: הכנסות עצמיות, הכנסות ממשלתיות-השתתפות מיועדת, הכנסות ממשלתיות-מענק כללי, העברות חד פעמיות לכיסוי הגרעון, מלוות לאיזון, מענקים מיוחדים ומענקים מיועדים.  
**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, *הרשויות המקומיות בישראל*, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

<sup>2</sup> בקטגוריה זו לא כללנו את המענקים המיוחדים והמענקים המיועדים, גם הם בתקצוב משרד הפנים. הענקתם נעשית, בדרך כלל, במסגרת הסדרים מקיפים לצמצום הגירעון של הרשויות המקומיות ו/או לתקצוב פרויקטים מיוחדים. לפירוט נוסף: מכון פלורסהיימר, *המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל*, נחום בן-אליא, דצמבר 1999.

## המענק הכללי, 2006

ב-2006, ההכנסה המוניציפלית מן המענק הכללי (בתקציב הרגיל), בחישוב לנפש, עמדה בישראל שבתוך הקו הירוק על 370 ₪.

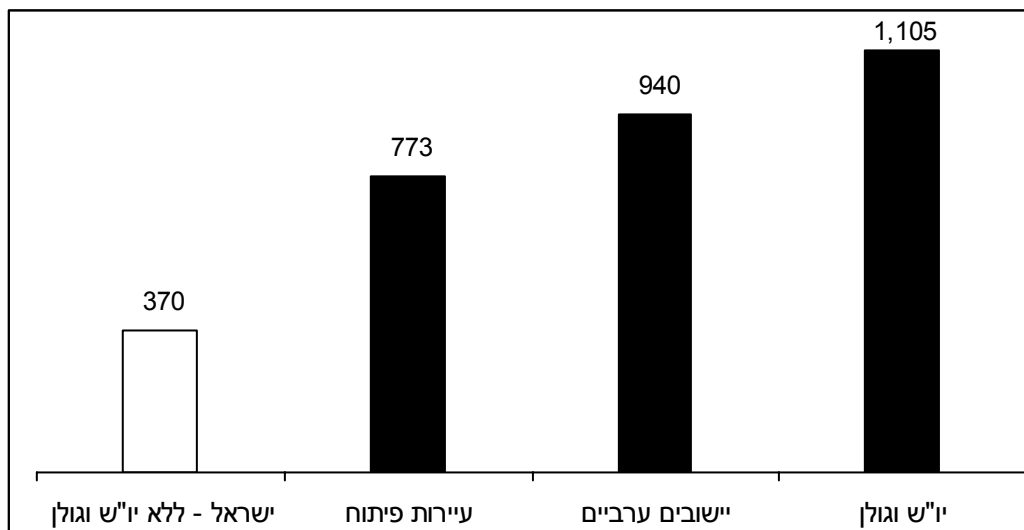
יישובי "פורום ה-15" אינם מקבלים מענק, ולכן הם אינם מופיעים בתרשים 1.

המענק הכללי קוצץ מאוד במסגרת הקיצוצים התקציביים של השנים 2002-2004.

ההתנחלויות ביו"ש ובגולן נהנו מן המענק הכללי הגבוה ביותר: 1,105 ₪. סכום זה היה גבוה מן הסכומים שקיבלו היישובים הערביים – 940 ₪ ועיירות הפיתוח – 773 ₪.

בתרשים 2 שבעמוד הבא ניתן לראות כי לפני הקיצוצים התקציביים של 2002-2004, המענק הכללי לנפש שניתן ליישובי יש"ע והגולן היה גבוה הרבה יותר: ב-2001 הוא עמד על 1,888 ₪ (במחירי 2007).

**תרשים 1. הכנסה מוניציפלית לנפש מן המענק הכללי, 2006**  
בש"ח, במחירי 2007



### הערות:

1. התרשים אינו כולל את יישובי "פורום ה-15". עבורם, המענק הכללי הינו זניח.
  2. נתוני ההכנסה של המענק הכללי אינם כוללים גם מענקים מיוחדים, מענקים מיועדים, מענקים להקטנת גירעון מצטבר ומלוות לאיזון.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, *הרשויות המקומיות בישראל*, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

## המענק הכללי, 2006-2000

במחצית הראשונה של העשור הנוכחי נהנו ההתנחלויות מן המענק הכללי הגבוה ביותר, בחישוב לנפש, כשלאחריהם היישובים הערביים ועיירות הפיתוח.

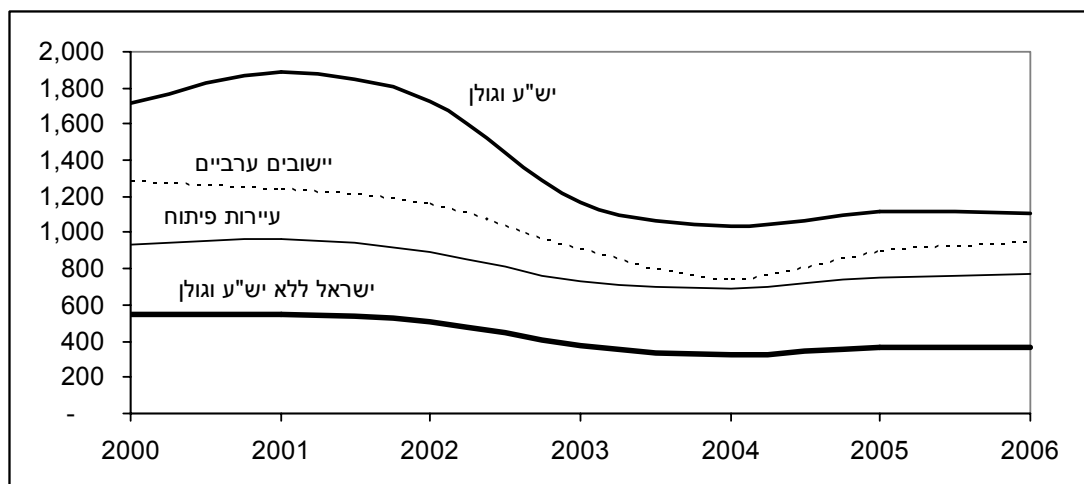
בין השנים 2004-2000, ובמיוחד בתקופת הקיצוצים התקציביים הגדולים, בשנים 2004-2002, המענק הכללי קוצץ בכל הרשויות המקומיות בישראל. הירידה הגדולה ביותר נרשמה אצל היישובים הערביים - ירידה של יותר מארבעים אחוז (מ-1,276 ש"ח לנפש ב-2000 ל-736 ש"ח לנפש ב-2004). נזכיר כי אוכלוסיית היישובים הערביים גדלה בתקופה הנסקרת בשיעור גבוה מזה של שאר היישובים, להוציא את ההתנחלויות, שהגידול באוכלוסייתן היה יוצא דופן.

בין השנים 2004-2000 כלל היישובים בישראל (ללא יש"ע וגולן) איבדו כארבעים אחוז מהכנסתם. ירידה דומה נרשמה אצל יישובי יש"ע והגולן. עיירות הפיתוח ידעו את הקיצוץ הקטן ביותר - רק רבע מהכנסתן קוצץ.

עדיין, ההתנחלויות מקבלות את המענק הכללי הגבוה ביותר, בחישוב לנפש.<sup>3</sup>

בשנים 2006-2005 הוחזר חלק מן המענקים שקוצצו, אולם הם לא חזרו לרמתם ב-2000.

### תרשים 2. הכנסה מוניציפלית לנפש מן המענק הכללי, 2006-2000 בש"ח, במחירי 2007



#### הערות:

1. התרשים אינו כולל את יישובי "פורום ה-15". עבורם, המענק הכללי הינו זניח.
  2. נתוני ההכנסה של המענק הכללי אינם כוללים גם מענקים מיוחדים, מענקים מיוחדים, מענקים להקטנת גירעון מצטבר ומלוות לאיזון.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

<sup>3</sup> מלבד המענק הכללי נהנות הרשויות המקומיות גם ממענקים להקטנת הגירעון וממלוות לאיזון. כאמור, מענקים אלו לא נכללו בעבודה זו.



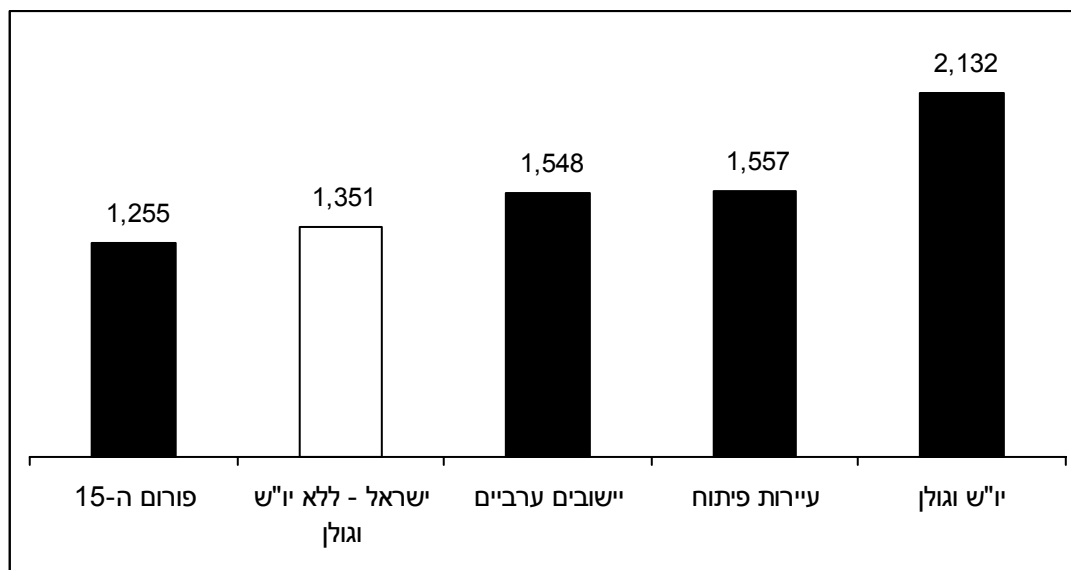
## השתתפות מיועדת, 2006

ב-2006, ההכנסה המוניציפלית מן ההשתתפות הממשלתית המיועדת (בתקציב הרגיל), בחישוב לנפש, של היישובים בישראל (ללא יו"ש וגולן), עמדה על 1,351 ₪.

ביישובים הערביים, הסכום היה 1,548 ₪; בעיירות הפיתוח – 1,557 ₪; וביישובי "פורום ה-15" – 1,255 ₪.

הסכום הגבוה ביותר ניתן ליישובי יו"ש והגולן: 2,132 ₪.

**תרשים 3. הכנסה מוניציפלית לנפש מן הממשלה בתקציב הרגיל:  
השתתפות מיועדת, 2006  
בש"ח, במחירי 2007**

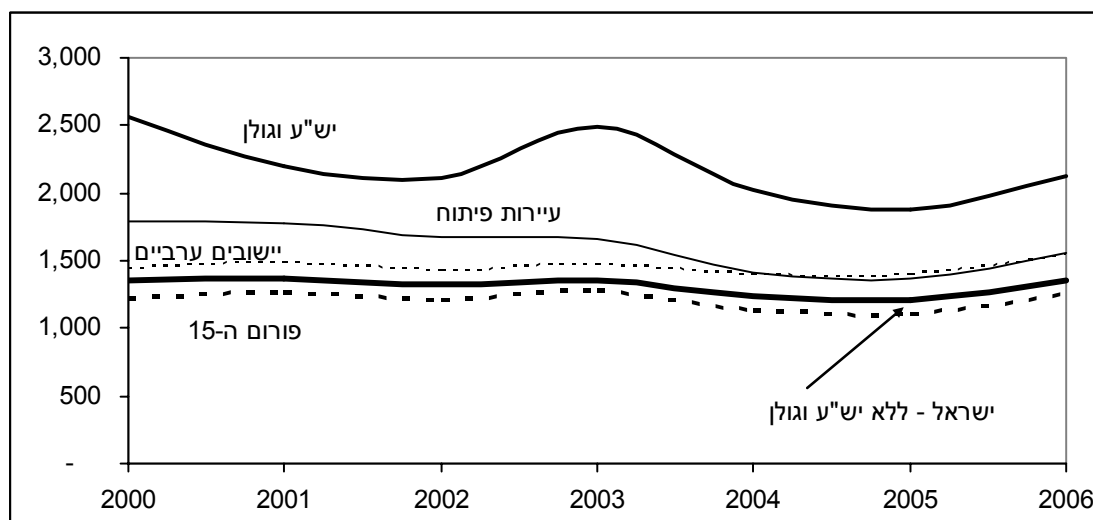


**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2000-2006.

## השתתפות מיועדת, 2006-2000

ההעדפה שממנה נהנו ב-2006 יישובי יש"ע והגולן בכל הנוגע להכנסה המיועדת מהממשלה, אינה יוצאת דופן: היא איננה אלא המשך של המדיניות השוררת מזה שנים, כפי שניתן לראות בתרשים 4.

**תרשים 4. הכנסה מוניציפלית לנפש מן הממשלה בתקציב הרגיל:  
השתתפות מיועדת, 2006-2000**  
בש"ח, במחירי 2007



**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

## הכנסות עצמיות

הכנסות עצמיות הן הכנסות שהרשויות עצמן גובות מפרטים וממוסדות, ובהן: ארנונה, אגרות והכנסות מדמי שירות, משכר לימוד, מרכוש ומפעלים שבבעלות הרשות וכן מהשתתפות בעלים במימון עבודות פיתוח.

רמת ההכנסות העצמיות תלויה במעמדה הכלכלי של הרשות המקומית – למשל, האם יש בה תעשייה ומסחר – ובמעמד הכלכלי של התושבים, הקובע את היקף הארנונה שהרשות המקומית יכולה לגבות. כיוון שכך, יש פערים גדולים בין הרשויות המקומיות השונות.

## הכנסות עצמיות, 2006

ההכנסה המוניציפלית העצמית לנפש, בתקציב הרגיל, עמדה ב-2006 בישראל (ללא יו"ש וגולן) על 3,496 ₪.

ההכנסה העצמית הגבוהה ביותר, בחישוב לנפש, נרשמה ביישובי "פורום ה-15": 4,605 ₪. יישובים אלה נהנים מהכנסות גבוהות מארנונה וממסים אחרים.

ההכנסה העצמית הנמוכה ביותר, בחישוב לנפש, נרשמה ביישובים הערביים: 1,276 ₪.

בעיירות הפיתוח, ההכנסה העצמית - 3,174 ₪ לנפש - היתה גבוהה מאוד בהשוואה ליישובים הערביים, אך עדיין נמוכה מן הממוצע הארצי.

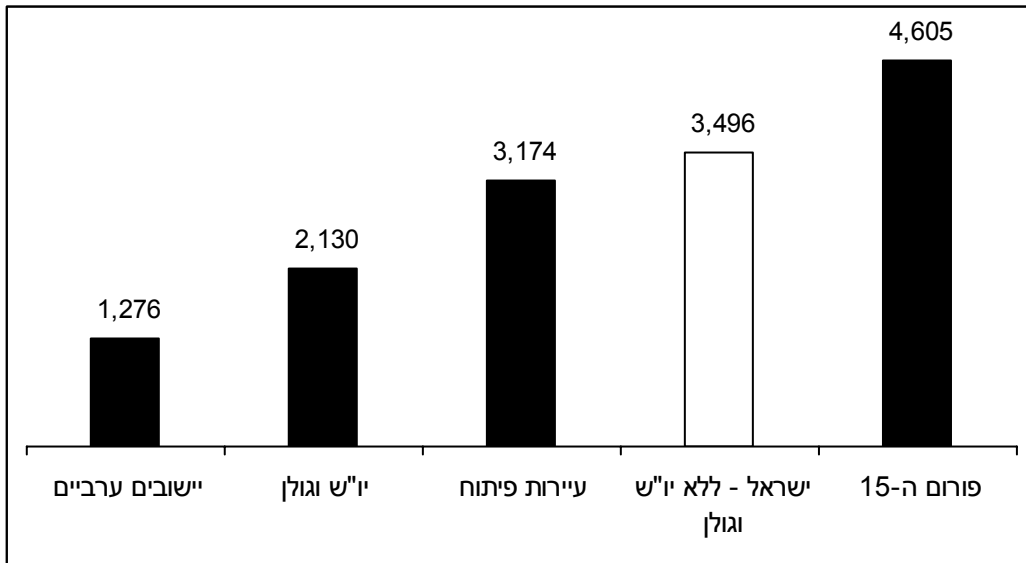
בהתנחלויות, ההכנסה העצמית עמדה על 2,130 ש"ח לנפש - סכום נמוך מזה של עיירות הפיתוח וגבוה רק מזה של היישובים הערביים.

ביישובים הערביים, הרמה הנמוכה של הכנסות עצמיות היא ביטוי של מיעוט המשאבים שבידי האוכלוסייה ושל רמת מיסוי/גבייה נמוכה. לעומת זאת, בישי"ע ובגולן הגורם העיקרי הוא ככל הנראה הרמה הגבוהה של מימון ממשלתי, המייתרת במידת מה את הצורך להכביד את נטל המיסוי המקומי. דבר זה בולט במיוחד על רקע העובדה שביישובי יו"ש, השכר היישובי הממוצע גבוה באופן משמעותי מזה שבעיירות הפיתוח וביישובים הערביים.<sup>4</sup>

כאמור, הרצון להקל עם תושבי ישי"ע וגולן באמצעות מיסוי מקומי נמוך הוא שהוביל למימון ממשלתי גבוה – במיוחד במהלך שנות ה-1990. כיום, עם הגידול הדמוגרפי המואץ ביישובים החרדיים בישי"ע (ביתר עילית ומודיעין עילית) עובדה זו מקבלת משנה תוקף, אולם מסיבה שונה. ההכנסות העצמיות הנמוכות ביישובי ישי"ע, בגלל אוכלוסייה חרדית שאינה עובדת, מחייבות מימון ממשלתי גבוה.

<sup>4</sup>אתי קונור אטיאס וטטיאנה קולובוב, מקום מגורים ורמת שכר בישראל 2005, מרכז אדוה: יולי 2007.

**תרשים 5. הכנסה מוניציפלית עצמית לנפש, בתקציב הרגיל, 2006**  
 בש"ח, במחירי 2007

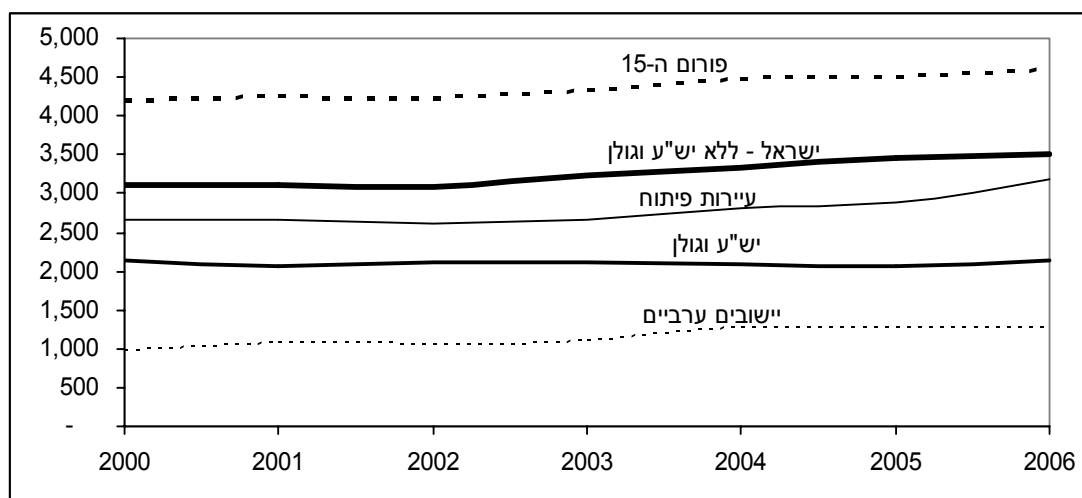


**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

## הכנסות עצמיות, 2006-2000

נתוני ההכנסות העצמיות בתקציב הרגיל, בחישוב לנפש, לשנת 2006, אינם יוצאי דופן, והם משקפים את המצב השורר מזה שנים, ובוודאי מאז תחילת העשור הנוכחי.

### תרשים 6. הכנסה מוניציפלית עצמית לנפש, בתקציב הרגיל, 2006-2000 בש"ח, במחירי 2007



**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

## סיכום ביניים: ההכנסה המוניציפלית בתקציב הרגיל, בחישוב לנפש, 2006

עתה, לאחר שבחנו את שני מקורות ההכנסה המוניציפלית בתקציב הרגיל – הכנסה מן הממשלה והכנסה עצמית, אפשר לסכם את סך ההכנסות בתקציב הרגיל, בחישוב לנפש.

ב-2006, סך ההכנסה המוניציפלית בתקציב הרגיל, בחישוב לנפש, בתוך ישראל (ללא יו"ש וגולן) עמדה על 5,357 ₪.

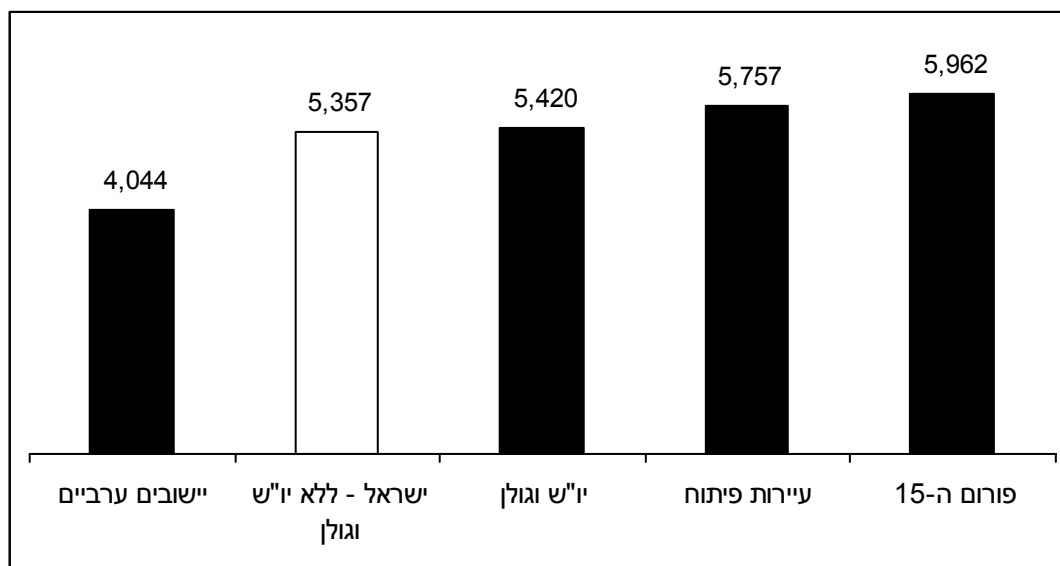
ההכנסה הגבוהה ביותר נרשמה ביישובי "פורום ה-15": 5,962 ₪;

עיירות הפיתוח נהנו מהכנסה גבוהה מהממוצע אך נמוכה מזו של יישובי "פורום ה-15" - 5,757 ₪.

ההכנסה הנמוכה ביותר נרשמה ביישובים הערביים: 4,044 ₪.

בהתנחלויות ביו"ש ובגולן – שכאמור, ידעו גידול חריג באוכלוסייתן – ההכנסה, בחישוב לנפש, היתה נמוכה משהיתה בעבר הלא רחוק, אך עדיין מעט גבוהה מן הממוצע וקרובה לזו של עיירות הפיתוח - 5,420 ₪.

### תרשים 7. הכנסה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, 2006 בש"ח, במחירי 2007



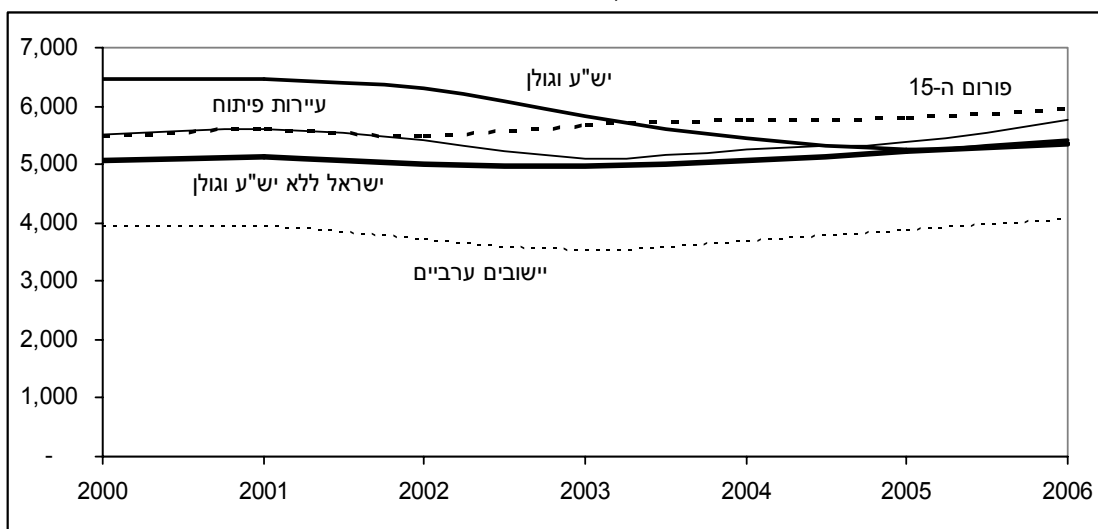
**הערה:** ההכנסה המוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל כוללת הכנסות עצמיות והכנסות מן הממשלה.  
**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

## סך ההכנסה המוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל: 2006-2000

עד 2003 נהנו ההתנחלויות מן ההכנסה המוניציפלית בתקציב הרגיל הגבוהה ביותר, בחישוב לנפש.

ב-2004 ירדה ההכנסה המוניציפלית הכוללת בתקציב הרגיל ביישובי יש"ע והגולן, לראשונה, אל המקום השני, מתחת ליישובי "פורום ה-15". הדבר משקף בראש ובראשונה את הגידול יוצא הדופן באוכלוסיית ההתנחלויות, עליו הצבענו לעיל.

**תרשים 8. הכנסה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, 2006-2000**  
בש"ח, במחירי 2007



**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.



## ב. הכנסות בתקציב הבלתי-רגיל

התקציב הבלתי-רגיל מממן פעולות פיתוח, כגון בניית מבני ציבור, סלילת כבישים ומימון רכישות של ציוד, מכונות, קרקע וכיו"ב.

מקורו של התקציב הבלתי רגיל הוא בהקצבות מהתקציב הרגיל; בהשתתפויות בעלים; בהשתתפויות מהמשלה; בהשתתפויות של מוסדות ותרומות; במלוות מהבנקים וממוסדות אחרים; באשראי מקבלנים וספקים; במלוות מאוצר המדינה; ממכירת רכוש; מהכנסות מקרנות הרשות ומיתרת תקציבים בלתי רגילים משנים קודמות.

התקציב הבלתי-רגיל הוא החלק הקטן של תקציב הרשויות המקומיות: ב-2006, כאשר ההכנסה הכוללת של כל הרשויות המקומיות בישראל עמדה על כ-45 מיליארד ש"ח, ההכנסה בתקציב הבלתי-רגיל עמדה על 7.38 מיליארד ש"ח – 16.4%.

בעשור הנוכחי ביצעה הממשלה קיצוצים חדים בהקצאות שלה לפיתוח המיועדות לרשויות המקומיות, כפי שניתן לראות בלוח שלהלן.

### לוח 4. הקצאה ממשלתית לפיתוח ברשויות המקומיות, 2009-2000 במיליוני ש"ח, במחירי 2007

2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
0	0	20	50	109	303	458	597	520	574

הערה: הנתונים לשנים 2000 עד 2007 הם נתוני ביצוע של החשב הכללי. הנתונים עבור השנים 2008 ו-2009 הינם אומדן.  
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר-החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות; משרד האוצר, תקציב המדינה, עיקרי התקציב, שנים שונות.

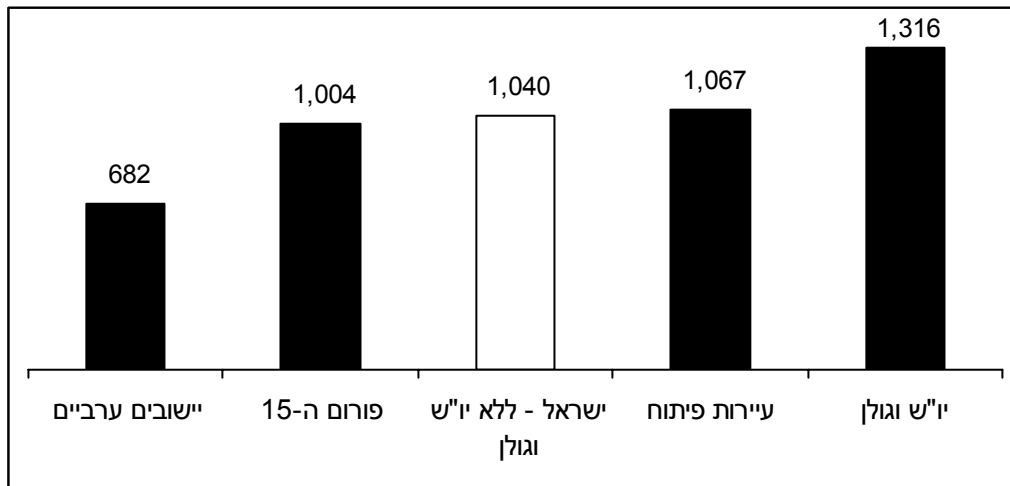
## הכנסה מוניציפלית לנפש, בתקציב הבלתי-רגיל, 2006

ב-2006, ההכנסה המוניציפלית בתקציב הבלתי-רגיל, בחישוב לנפש, בישראל (ללא יו"ש וגולן) עמדה על 1,040 ₪.

בהתנחלויות, ההכנסה עמדה על 1,316 ₪ - פי 1.3 לערך מן הממוצע בישראל.

ביישובי "פורום ה-15", ההכנסה עמדה על 1,004 ₪, בעיירות הפיתוח על 1,067 ₪ וביישובים הערביים - על 682 ₪.

### תרשים 9. הכנסה מוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי-רגיל, 2006 בש"ח, במחירי 2007



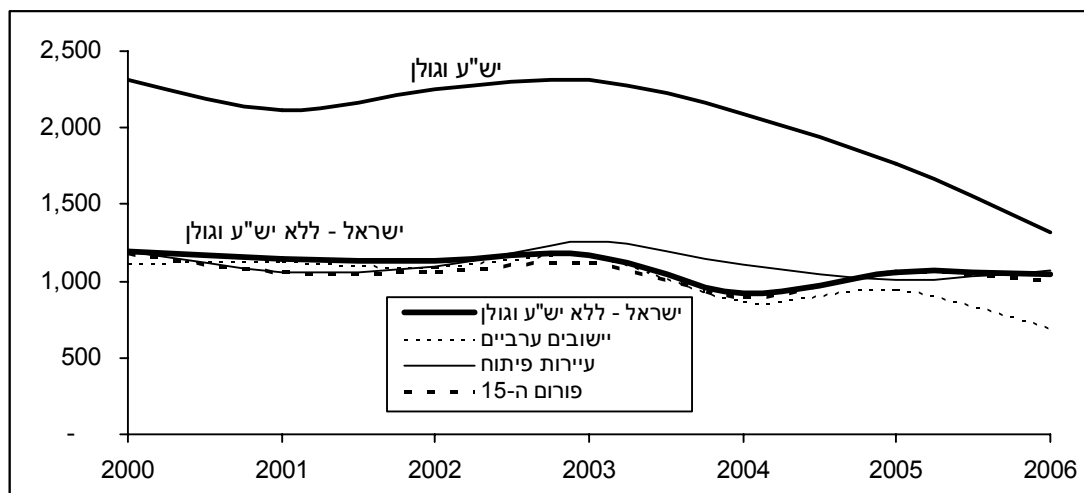
**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

## הכנסה מוניציפלית לנפש, בתקציב הבלתי-רגיל, 2006-2000

ההתנחלויות בישי"ע ובגולן נהנות מן ההכנסה המוניציפלית בתקציב הבלתי-רגיל הגבוהה ביותר, בחישוב לנפש. לאחר 2003 יש ירידה משמעותית בהכנסה זו בחישוב לנפש – בין השאר בגלל הגידול החד במספר הנפשות בישי"ע והגולן.

שאר הקבוצות – יישובי "פורום ה-15", עיירות הפיתוח והיישובים הערביים – קרובות זו לזו.

תרשים 10. הכנסה מוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי-רגיל, 2006-2000  
בש"ח, במחירי 2007



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

**ג. הכנסות של רשויות מקומיות:  
השוואה ממודדת**

### הכנסות מוניציפליות – השוואה ממודדת

עד כה השווינו בין קבוצות היישובים השונות באמצעות הנתון הכספי של ההכנסה המוניציפלית לנפש. בתת-פרק זה נבסס את ההשוואה על נתונים ממודדים, כאשר ההכנסה המוניציפלית הממוצעת בישראל (ללא ישיע וגולן), בחישוב לנפש, מוגדרת כ-100.

לוח 5 שבעמוד הבא מעלה כי בכל אחת מן השנים 2000-2006 נהנו ההתנחלויות מן ההכנסה המוניציפאלית לנפש הגבוהה ביותר **בתקציב הבלתי רגיל**. במקביל, בשנים 2000-2003 נהנו ההתנחלויות גם מן ההכנסה המוניציפלית לנפש הגבוהה ביותר **בתקציב הרגיל**. מאז 2003 יש ירידה בהכנסות לנפש של ההתנחלויות בתקציב הרגיל והן מתקרבות לממוצע בישראל. מאידך גיסא, ההכנסות של ההתנחלויות בתקציב הבלתי-רגיל הגיעו לשיא בשנת 2004; מאז הן מצויות בירידה – אך הן עדיין גבוהות באופן משמעותי מן הממוצע. הגורם העיקרי לירידה בשני סוגי ההכנסות, בחישוב לנפש, הוא הגידול יוצא הדופן במספר הנפשות בהתנחלויות.

ביישובים הערביים, ההכנסה המוניציפלית לנפש, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הבלתי-רגיל, היא הנמוכה ביותר. מן הראוי לשים לב לירידה הגדולה שנרשמה בשנים 2005 ו-2006 בהכנסות בתקציב הבלתי-רגיל, וזאת לאחר שבשנת 2003 כבר התקרבו היישובים הערביים לממוצע הארצי.

בעיירות הפיתוח, ההכנסה בתקציב הרגיל גבוהה במעט מן הממוצע הארצי ויציבה על פני השנים; בעוד שמגמת ההכנסות בתקציב הבלתי רגיל היא קופצנית למדי.

ביישובי "פורום ה-15", ההכנסה לנפש בתקציב הרגיל גבוהה במעט מן הממוצע הארצי, בדומה לעיירות הפיתוח, בעוד ההכנסה לנפש בתקציב הבלתי-רגיל הייתה נמוכה במעט מן הממוצע בישראל, במהלך רוב השנים.

**לוח 5. הכנסות מוניציפליות לנפש בתקציב הרגיל והבלתי-רגיל  
ברשויות המקומיות בישראל, 2006-2000**  
מדד: ישראל (ללא יש"ע וגולן) = 100

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
<b>ישראל-ללא יש"ע וגולן</b>							
100	100	100	100	100	100	100	תקציב רגיל
100	100	100	100	100	100	100	תקציב בלתי רגיל
<b>פורום ה-15</b>							
111	111	113	113	109	109	108	תקציב רגיל
97	100	98	95	94	93	98	תקציב בלתי רגיל
<b>יישובים ערביים</b>							
75	74	73	71	74	76	77	תקציב רגיל
66	88	93	99	95	98	93	תקציב בלתי רגיל
<b>עיירות פיתוח</b>							
107	103	104	102	108	109	109	תקציב רגיל
103	96	121	108	97	92	100	תקציב בלתי רגיל
<b>יש"ע וגולן</b>							
101	100	107	117	126	126	127	תקציב רגיל
127	168	227	198	199	185	193	תקציב בלתי רגיל

**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

## ד. הכנסות-יתר, הכנסות-חסר

את ההפרש בין רמת ההכנסות לנפש בקבוצת יישובים נתונה ובין הרמה הממוצעת בכל ישראל (ללא יש"ע והגולן) אפשר להכפיל בגודל האוכלוסייה באותה קבוצת יישובים ובדרך זו להגיע לנתון הכולל של הכנסות-יתר והכנסות-חסר של אותה קבוצת יישובים. הכנסת-יתר מאפשרת מתן שירותים מוניציפליים רחבים ומגוונים, בעוד שהכנסת-חסר מצביעה על קושי במתן שירותים מוניציפליים.

## הכנסות-יתר/חסר בתקציב הרגיל: 2006

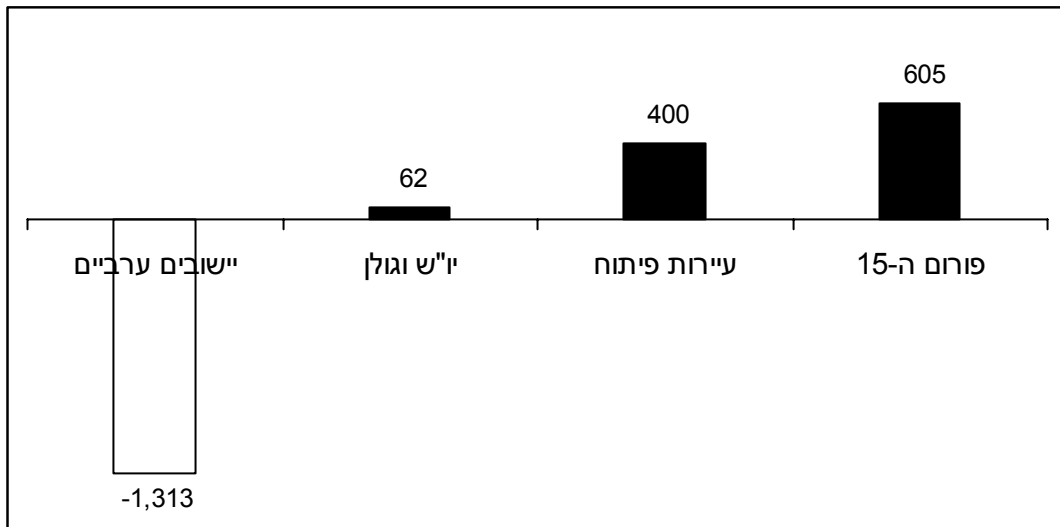
יישובי פורום ה-15, הנהנים מהכנסות עצמיות גבוהות, רשמו ב-2006 את הכנסת-היתר הגבוהה ביותר בישראל, בתקציב הרגיל – 605 ₪ לנפש.

לעומת זאת, היישובים הערביים סבלו מהכנסת-חסר לנפש: ההפרש שבין הכנסותיהם וההכנסה הממוצעת בישראל (ללא יו"ש וגולן) – עמד ב-2006 על 1,313 ₪ לנפש.

עיירות הפיתוח נהנו גם הן מהכנסת-יתר, אם כי נמוכה יותר מזו של יישובי פורום ה-15: 400 ₪ לנפש.

הכנסת-יתר נרשמה גם ביישובי יו"ש וגולן, אך גודלה – 62 ש"ח לנפש – היה קטן באופן משמעותי מזה של שאר היישובים היהודיים.

**תרשים 11. הכנסת-יתר/חסר מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, 2006**  
בש"ח, במחירי 2007



**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2000-2006.



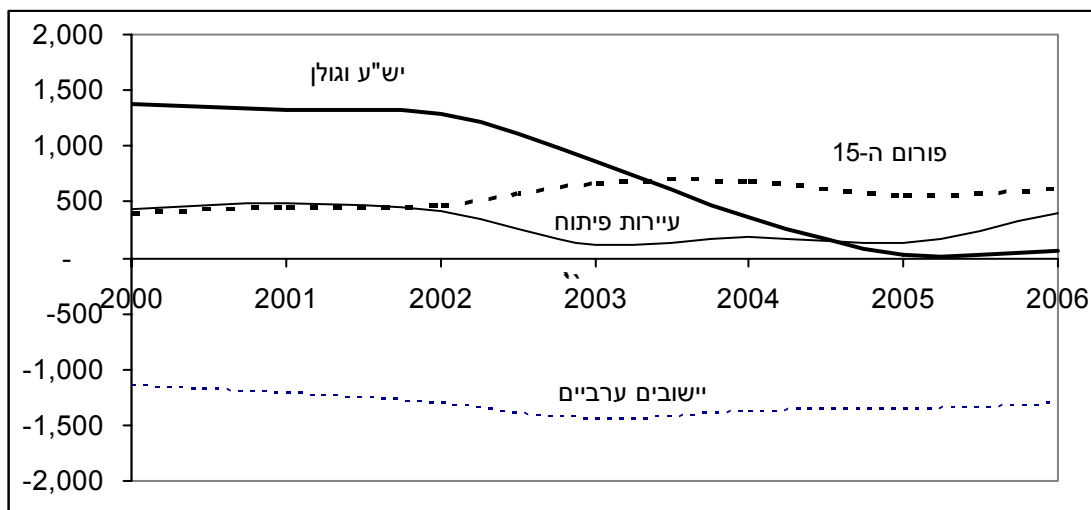
## הכנסות-יתר/חסר בתקציב הרגיל: 2006-2000

במשך שנים רבות נהנו ההתנחלויות ממימון-יתר בתקציב הרגיל.<sup>5</sup> מאז 2003 נמצאות הכנסות-היתר שלהן בירידה – בעיקר בגלל הגידול יוצא הדופן במספר הנפשות בהתנחלויות. גם כך הן המשיכו ליהנות מהכנסת-היתר לנפש הגבוהה ביותר. בשנים 2006-2000 הצטברה הכנסת-היתר בתקציב הרגיל של יישובי יש"ע והגולן לסכום כולל של 1.229 מיליארד ₪.

הכנסת היתר בתקציב הרגיל ביישובי יש"ע והגולן התקבלה הודות למימון יתר ממשלתי גבוה שעמד על 3.143 מיליארד ₪ (השתתפות ממשלתית מיועדת והשתתפות ממשלתית במענק בכללי)- בעוד שההכנסות העצמיות של יישובי יש"ע וגולן סבלו מהכנסת חסר בסך 2.028 מיליארד ₪.

היישובים הערביים, לעומת זאת, סובלים כל השנים מהכנסות-חסר. אילו היו הכנסותיהם בתקציב הרגיל ברמה הממוצעת בישראל, בחישוב לנפש, הם היו יכולים ליהנות מהכנסה נוספת בהיקף של 8.142 מיליארד ₪.

### תרשים 12. הכנסת-יתר/חסר מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, ממוצע רב-שנתי, 2006-2000 בש"ח, במחירי 2007



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

"פורום ה-15" נהנה בשנים 2006-2000 מהכנסת-יתר כוללת בסך 8.886 מיליארד ₪. זאת, בעיקר הודות להכנסות עצמיות גבוהות, בשיעור של כ-77% מהתקציב שלהן (לעומת 36% בלבד בהתנחלויות). עם זאת, בחישוב לנפש, בממוצע לשנים 2006-2000, מימון היתר בתקציב הרגיל של יישובי יש"ע וגולן היה גדול פי 1.6 מזה של יישובי "פורום ה-15".

עיירות הפיתוח נהנו ממימון-יתר בתקציב הרגיל בסך כולל של 1.506 מיליארד ₪. לכאורה, סכום דומה לזה של יישובי יש"ע והגולן, אולם למעשה מדובר במימון-יתר קטן יותר, שכן אוכלוסיית עיירות הפיתוח גדולה פי 3 לערך מזו של יישובי יש"ע וגולן. בחישוב רב-שנתי (ממוצע לשנים 2000-2006) לנפש, מימון היתר של יש"ע והגולן היה גדול פי 2.6 ממימון היתר של עיירות הפיתוח.

---

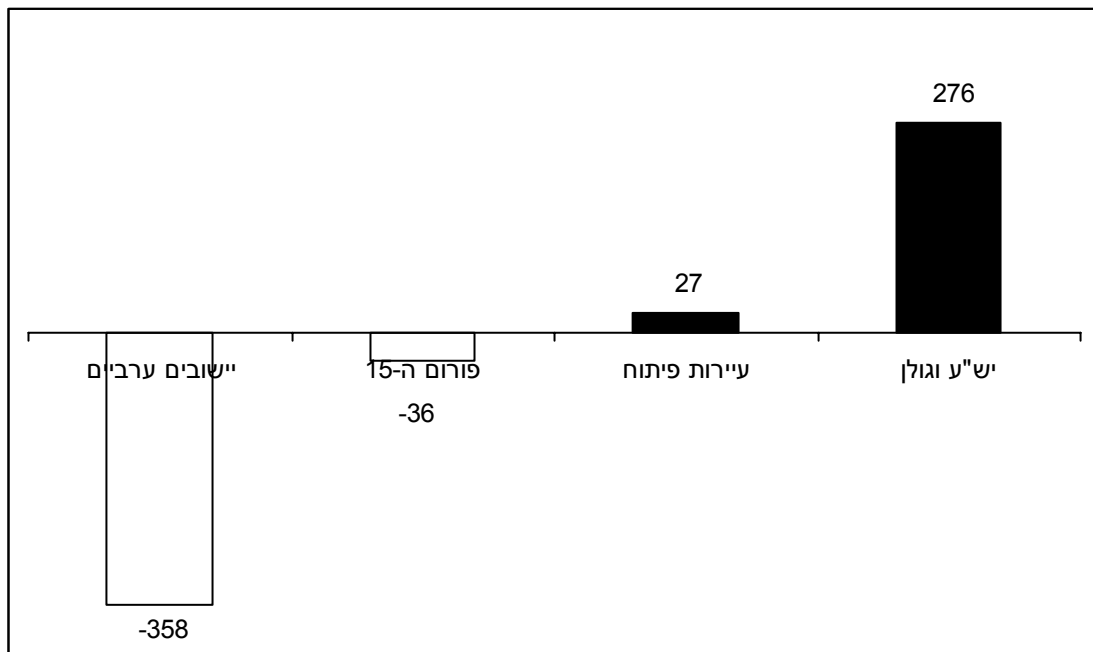
<sup>5</sup> לפירוט מלא של פרסומי מרכז אדוה בנושא ר' עמוד 3

## הכנסות-יתר/חסר בתקציב הבלתי-רגיל, 2006

ראינו, כי בחישוב לנפש, ההתנחלויות נהנות מיתרון גדול בכל הנוגע לתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות. יתרון גדול עוד יותר בתקציב הבלתי-רגיל: ב-2006, הן נהנו מהכנסות-יתר בגובה של 276 ₪ לנפש – פי 10 מעיירות הפיתוח.

לעומת זאת, ביישובי פורום ה-15 וביישובים הערביים נרשמה הכנסת-חסר לנפש בתקציב הבלתי-רגיל. הכנסת-החסר ביישובים הערביים – 358 ₪ היתה גבוהה פי 10 מהכנסת-החסר ביישובי פורום ה-15.

### תרשים 13. הכנסת-יתר/חסר מוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי-רגיל, 2006 בש"ח, במחירי 2007

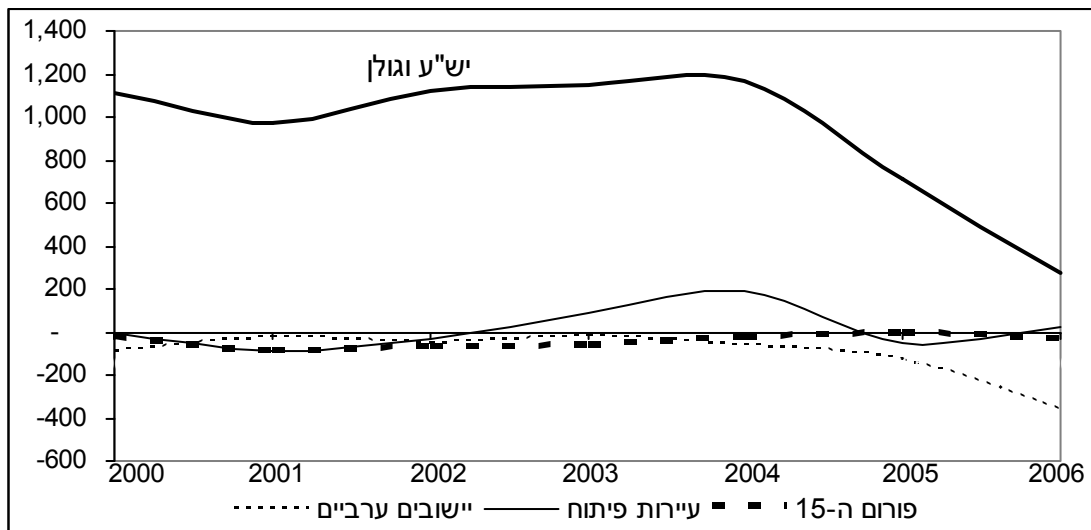


**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

## הכנסות-יתר/חסר בתקציב הבלתי-רגיל, 2006-2000

ההתנחלויות נהנו ממימון-יתר בתקציב הבלתי-רגיל מזה שנים. בשנים 2000-2004, רמת מימון-היתר הייתה גבוהה במיוחד. לאחר מכן נרשמה ירידה תלולה אם בגלל הגידול במספר הנפשות בהתנחלויות ואם בגלל הקיצוצים, מ-1,168 ש"ח ב-2004 ל-714 ש"ח ב-2005 ול-276 ש"ח ב-2006. עדיין, יישובי יש"ע וגולן נהנים ממימון-יתר – בעוד ההכנסות המוניציפליות בתקציב הרגיל של היישובים בתוך ישראל שמרו על רמה קרובה לממוצע במרבית התקופה.

### תרשים 14. הכנסות-יתר/חסר מוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי-רגיל, 2006-2000 בש"ח, במחירי 2007



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

## 2. הוצאות של רשויות מקומיות

חלק א' של פרק זה עסק בהכנסות של הרשויות המקומיות, בתקציב הרגיל והבלתי-רגיל, מן הממשלה ומהכנסות עצמיות.

חלק ב' להלן דן בהוצאות של הרשויות המקומיות, בתקציב הרגיל והבלתי-רגיל.

**א. הוצאות בתקציב הרגיל**

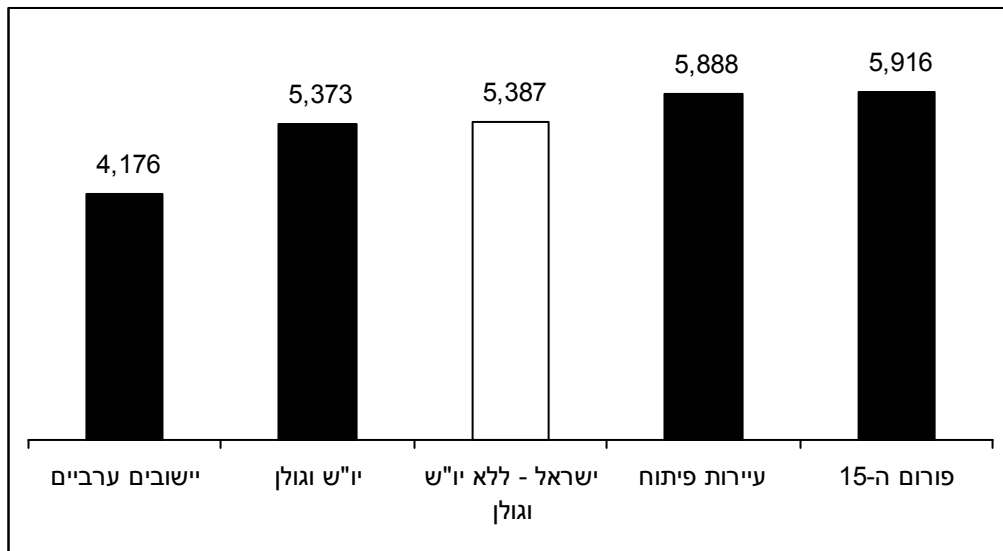
## הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, 2006

בשנת 2006, ההוצאה המוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל בישראל (ללא יו"ש והגולן) עמדה על 5,387 ₪.

ההוצאה הגבוהה ביותר נרשמה ביישובי "פורום ה-15" - 5,916 ₪ לנפש. בעיירות הפיתוח עמדה ההוצאה על 5,888 ₪, וביישובים הערביים - על 4,176 ₪.

בהתנחלויות, ההוצאה היתה גבוהה רק מזו של היישובים הערביים ועמדה על 5,373 ש"ח. כפי שנראה להלן, זהו שינוי לעומת העבר: עד 2003, ההוצאה בהתנחלויות היתה גבוהה מזו של שאר היישובים. השינוי נובע, כפי שכבר צויין, מן הגידול יוצא הדופן באוכלוסיית ההתנחלויות, המקטין את ההוצאה בחישוב לנפש.

### תרשים 15. הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, 2006 בש"ח, במחירי 2007

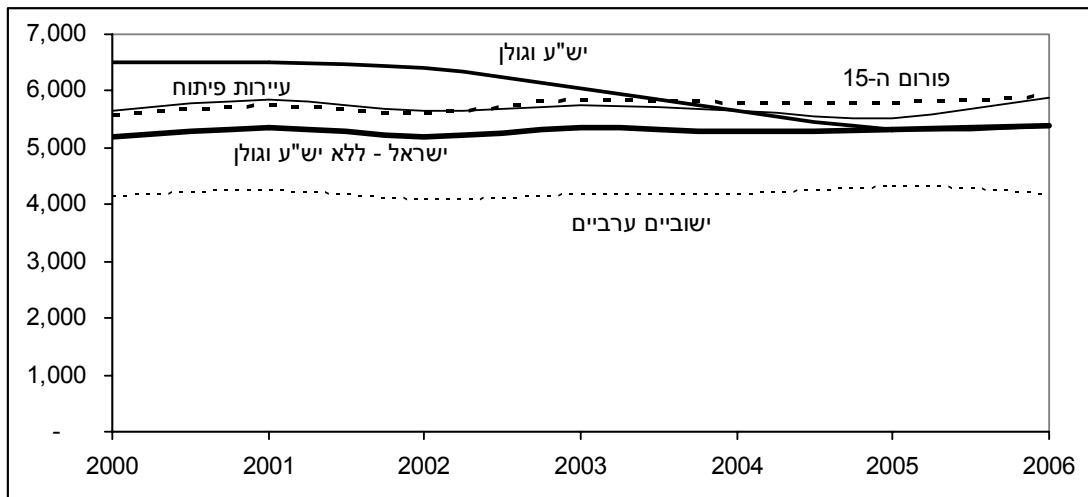


**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, *הרשויות המקומיות בישראל*, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

## הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, 2006-2000

עד 2003 נהנו ההתנחלויות מרמת הוצאה מוניציפלית בתקציב הרגיל גבוהה מן הממוצע בישראל וגבוהה מזו של יישובי "פורום ה-15" ועיירות הפיתוח. אולם תרשים 16 להלן מלמד כי ההפרשים בין ההתנחלויות לשאר קבוצות היישובים הלכו והצטמצמו. בשנת 2004 הובילו יישובי "פורום ה-15", לראשונה, ברמת ההוצאה המוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל.

**תרשים 16. הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, 2006-2000**  
בש"ח, במחירי 2007



**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.



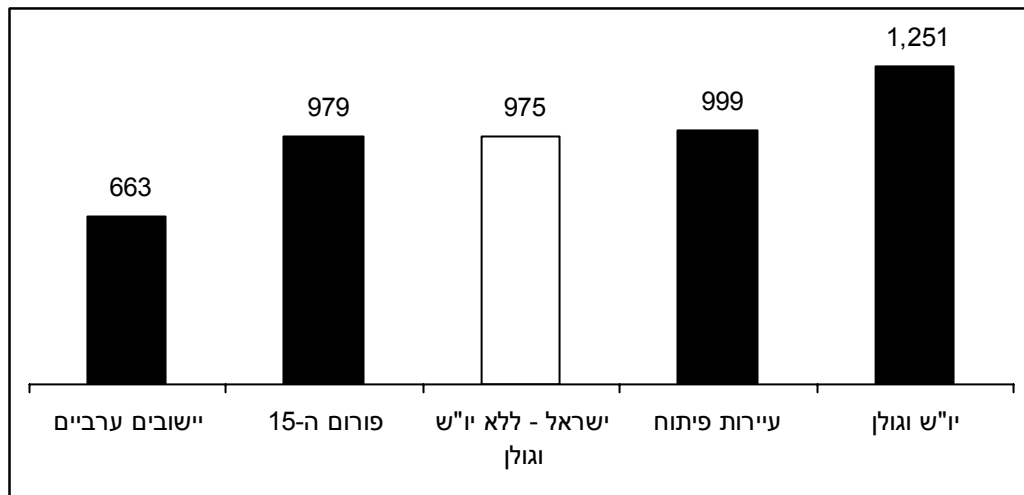
**ב. הוצאות בתקציב הבלתי-רגיל**

## הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי הרגיל, 2006

כמו בהכנסות כך גם בהוצאות, ההתנחלויות נהנות מיתרון על פני שאר קבוצות היישובים בכל הנוגע לתקציב הבלתי רגיל. זאת, למרות הירידה ברמת ההוצאות בחישוב לנפש, עקב הגידול הרב במספר הנפשות. ב-2006, ההוצאה לנפש בתקציב הבלתי רגיל עמדה אצלן על 1,251 ₪ - פי 1.3 מן הממוצע בתוך הקו הירוק.

הנתון המקביל עבור עיירות הפיתוח היה 999 ₪; עבור יישובי "פורום ה-15" – 979 ₪; ועבור היישובים הערביים – 663 ₪.

**תרשים 17. הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי-רגיל, 2006**  
בש"ח, במחירי 2007

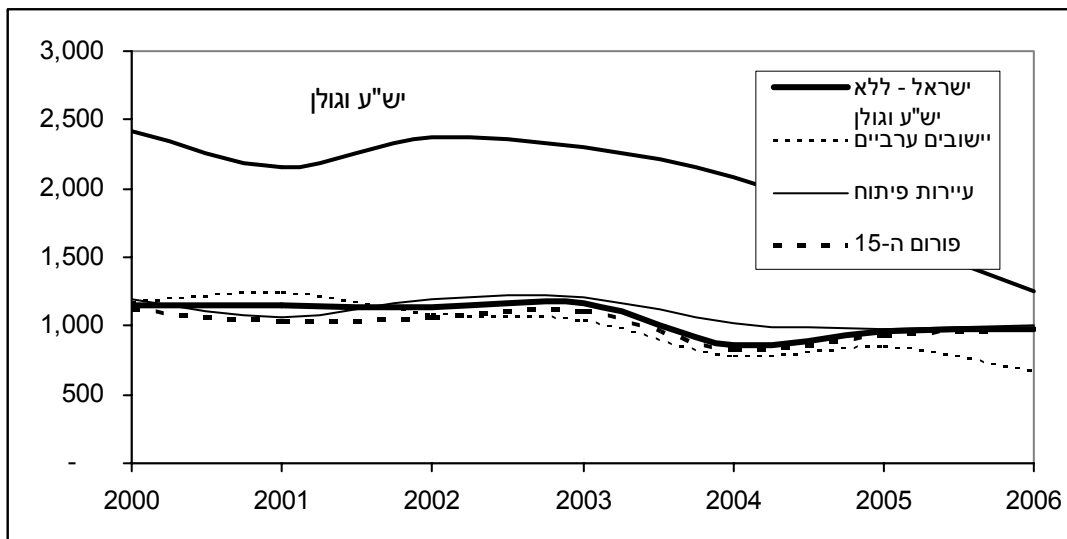


**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

## הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי הרגיל, 2006-2000

היתרון של ההתנחלויות הוא רב-שנים. כמו בתחומים אחרים של התקציבים המוניציפליים, גם כאן ניתן לראות בצמצום הפער, בראש ובראשונה בגין הגידול באוכלוסיית ההתנחלויות, הגורמת לקיטון ההוצאה בחישוב לנפש.

**תרשים 18. הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי-רגיל, 2006-2000**  
בש"ח, במחירי 2007



**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

**ג. הוצאות של רשויות מקומיות:  
השוואה ממודדת**

## הוצאות מוניציפליות: השוואה ממודדת

לוח 6 שבעמוד הבא מסכם את נתוני ההוצאות של הרשויות המקומיות באופן ממודד, כאשר ההוצאה הממוצעת של הרשויות המקומיות בישראל, בתקציב הרגיל והבלתי-רגיל, בכל אחת מהשנים 2000 ועד 2006, מוגדרת כ-100.

הלוח מעלה כמה מגמות חשובות:

האחת, ההוצאה לנפש בהתנחלויות הייתה הגבוהה ביותר, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הבלתי רגיל. אולם הגידול באוכלוסיית ההתנחלויות הוביל למגמה של ירידה הדרגתית בהוצאה לנפש בתקציב הרגיל, עד אשר בשנים 2005 ו-2006 היא משתווה להוצאה הממוצעת בישראל (ישראל ללא ישובי יש"ע וגולן). בתקציב הבלתי רגיל, היתרון של ההתנחלויות היה גבוה עוד יותר, ולמרות ירידה משמעותית ב-2006, הוא עדיין גבוה ב-28% מן הממוצע בישראל.

ביישובים הערביים, לעומת זאת, ההוצאה לנפש בתקציב הרגיל עמדה משך כל העשור על כ-80% מן ההוצאה הארצית הממוצעת. ואילו בתקציב הבלתי רגיל, ההוצאה לנפש מצויה במגמת ירידה מאז 2001, וב-2006 היא עמדה על 68% בלבד מן מן הממוצע הארצי. הנתונים אינם כוללים שתי רשויות גדולות, טייבה וירכא, שלא הגישו דו"חות כספיים במועד.

בעיירות הפיתוח וביישובי "פורום ה-15", רמת ההוצאה לנפש בתקציב הרגיל דומה, והיא נעה סביב 10% מעל הממוצע, ברוב השנים. ההוצאה המוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי-רגיל הייתה דומה לממוצע בישראל (ללא יש"ע וגולן), ברוב השנים.

**לוח 6. הוצאות מוניציפליות לנפש בתקציב הרגיל והבלתי-רגיל  
ברשויות המקומיות בישראל, 2006-2000**  
מדד: ישראל (ללא יש"ע וגולן) = 100

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
<b>ישראל-ללא יש"ע וגולן</b>							
100	100	100	100	100	100	100	תקציב רגיל
100	100	100	100	100	100	100	תקציב בלתי רגיל
<b>פורום ה-15</b>							
110	108	110	109	108	107	108	תקציב רגיל
100	98	97	95	93	90	98	תקציב בלתי רגיל
<b>יישובים ערביים</b>							
78	81	79	78	78	79	80	תקציב רגיל
68	88	89	89	95	107	101	תקציב בלתי רגיל
<b>עיירות פיתוח</b>							
109	104	107	108	109	109	109	תקציב רגיל
102	102	119	104	104	93	104	תקציב בלתי רגיל
<b>יש"ע וגולן</b>							
100	100	107	113	123	121	125	תקציב רגיל
128	174	242	198	208	187	209	תקציב בלתי רגיל

**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

**ד. הוצאות-יתר, הוצאות-חסר**

## הוצאות-יתר/חסר בתקציב הרגיל, 2006

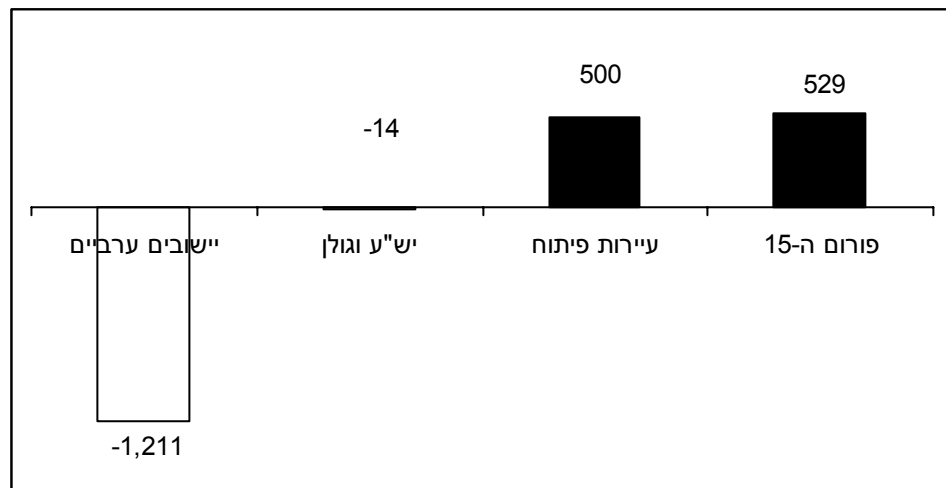
כשם שחישבנו הכנסות-יתר/חסר כך חישבנו גם הוצאות-יתר/חסר.

ב-2006, יישובי "פורום ה-15" הובילו את שאר קבוצות היישובים בכל הקשור להוצאת-יתר בתקציב הרגיל, עם הוצאת-יתר בסך 529 ₪ לנפש.

עיירות הפיתוח נהנו מהוצאת-יתר דומה, בסך 500 ₪. לעומת זאת, היישובים הערביים סבלו מהוצאת-חסר בסך של 1,211 ₪ לנפש.

ביישובי יו"ש וגולן נרשמה הוצאת חסר בסך 14 ₪ לנפש.

### תרשים 17. הוצאת-יתר/חסר מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, 2006 בש"ח, במחירי 2007



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.



## הוצאות-יתר/חסר בתקציב הרגיל, 2006-2000

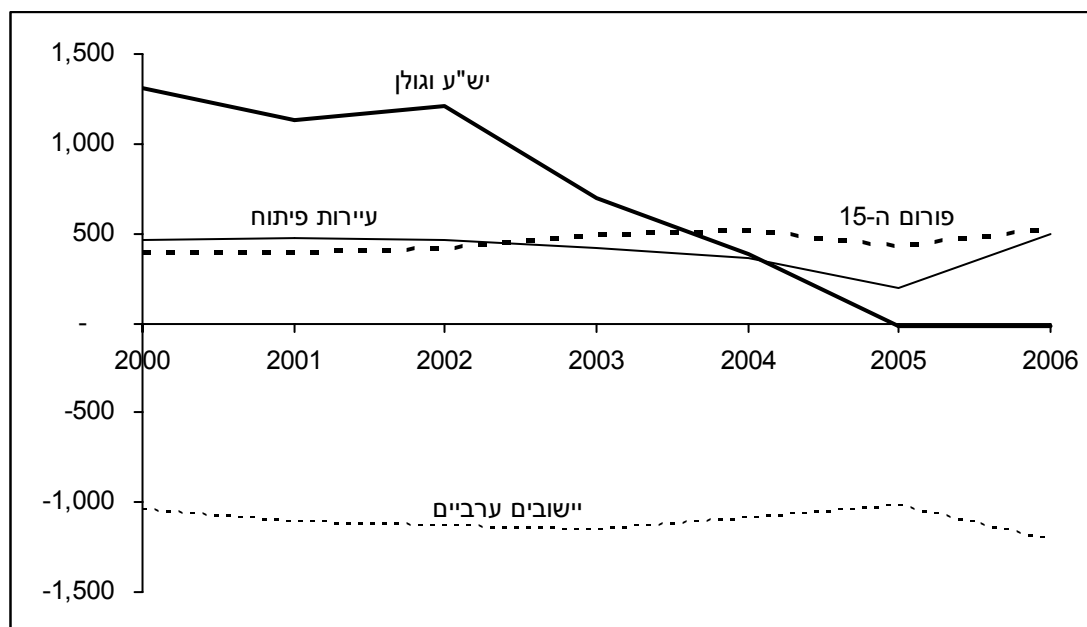
במהלך כל שנות ה-1990, ההתנחלויות נהנו מהוצאת-יתר גבוהה בתקציב הרגיל. הוצאת היתר שלהם נעה מ-2,108 ש"ח בשנת 1991 ועד ל-1,853 ש"ח בשנת 1999 (במחירי 2007; מרכז אדוה, העדפה ממשלתית במימון יישובים: תקציבי רשויות מקומיות, בנייה למגורים, סלילת כבישים, 1995-2004, פברואר 2006). יתרון זה נמשך עד לשנת 2002, ואילו מאז 2003 נרשמה ירידה חדה, עד אשר בשנים 2005 ו-2006, ההוצאה בתקציב הרגיל היתה קרובה לממוצע בישראל.

בשנת 2004, לראשונה, הוצאת-היתר ביישובי "פורום ה-15" עלתה על זו של יישובי יש"ע וגולן. בשנת 2005, לראשונה, עברו יישובי יש"ע וגולן, לראשונה, להוצאת-חסר.

היישובים הערביים מתאפיינים בהוצאת-חסר גבוהה ויציבה לאורך השנים.

בעיירות הפיתוח וביישובי "פורום ה-15" יש הוצאת-יתר דומה, והיא יציבה לאורך השנים.

### תרשים 18. הוצאת יתר/חסר מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, 2006-2000 בש"ח, במחירי 2007



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2006.

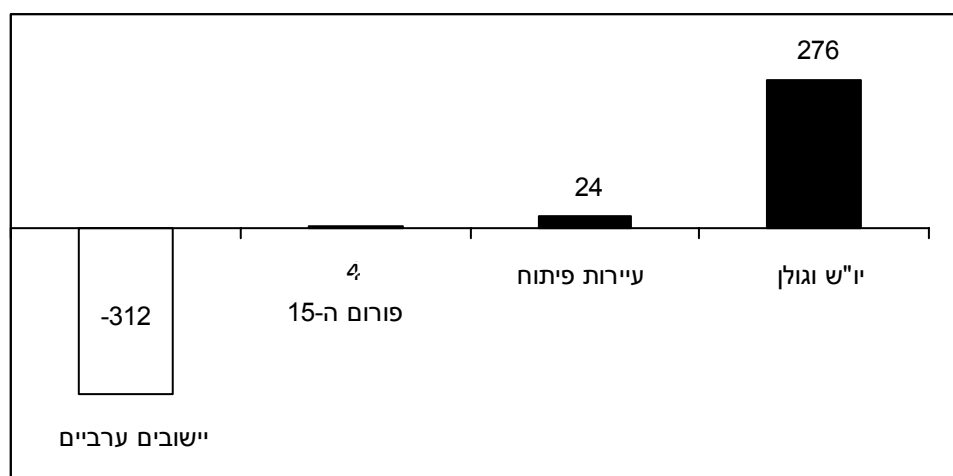
## הוצאות-יתר/חסר בתקציב הבלתי-רגיל, 2006

בתקציב הבלתי-רגיל, ההתנחלויות נהנו ב-2006 מהוצאת-היתר הגבוהה ביותר: 276 ש"ח.

לעומת זאת, היישובים הערביים סובלים מהוצאת-חסר בסך של 312 ₪ לנפש.

ביישובי "פורום ה-15" ובעיירות הפיתוח, ההוצאה לנפש בתקציב הבלתי רגיל מצויה בקרבת הממוצע.

### תרשים 19. הוצאות-יתר/חסר לנפש בתקציב הבלתי-רגיל, 2006 בש"ח, במחירי 2007



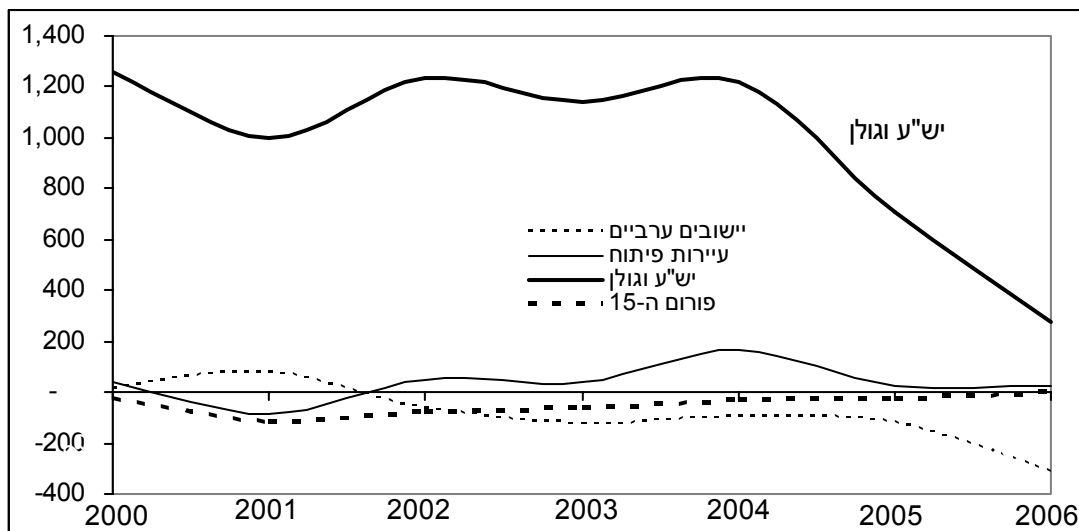
**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

## הוצאות-יתר, הוצאות-חסר, בתקציב הבלתי-רגיל, 2006-2000

ההתנחלויות נהנו שנים רבות מהוצאות-יתר בתקציב הבלתי-רגיל<sup>6</sup>. בעשור הנוכחי, הוצאות-היתר הגבוהות נמשכו עד 2004, ומאז נרשמה ירידה, בגלל הגידול במספר הנפשות. למרות הירידה, גם ב-2006 נהנו ההתנחלויות מהוצאות-יתר.

תרשים 20 שלהלן מראה כי ב-2006 נרשמה החמרה בהוצאות-החסר ביישובים הערביים.

תרשים 20. הוצאות-יתר/חסר לנפש בתקציב הבלתי-רגיל, 2006-2000  
בש"ח, במחירי 2007



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

<sup>6</sup> לפירוט מלא של פרסומי מרכז אדוה בנושא ר' עמוד 3

**פרק 2.**  
**בנייה למגורים:**  
**בהתנחלויות ובישראל**

## מבוא

פרק זה עוסק בהשוואה של ממדי הבנייה למגורים בהתנחלויות שבשטחים הפלסטיניים (יהודה, שומרון ועזה) ובישראל שבתוך הקו הירוק.

בפרק זה, היישובים הישראליים ברמת הגולן לא נכללו, משום שהלמ"ס מחשיבה אותם כחלק ממחוז הצפון, והנתונים המתפרסמים עבור מחוז הצפון אינם מאפשרים הפרדה בין הגולן לשאר יישובי המחוז. דבר נוסף: כיוון שהיישובים הישראליים בגולן כלולים במחוז הצפון, הם מהווים חלק מ"ישראל ללא יש"ע". עוד נציין כי הנתונים לשנים 2005-2006 אינם כוללים את המועצה האזורית חוף עזה וכן את ההתנחלויות בצפון השומרון (גנים, כדים, חומש ושא-נור), שהוחזרו לרשות הפלסטינית במסגרת תוכנית ההתנתקות.

בפרספקטיבה ארוכה יותר, מדובר במגמה רבת שנים, של ממדי בנייה בהתנחלויות שהם גדולים, באופן יחסי, מאלה שנרשמו בישראל ללא יש"ע; ממדי בנייה גדולים אלה משקפים, בין השאר, את הגידול באוכלוסיית ההתנחלויות, שקצבו גבוה מזה של אזורי ישראל גופא (ר' עמודים 7-8 בפרק 1). בולט במיוחד הוא שיעור הבנייה ביוזמה ציבורית, שבהתנחלויות הוא גבוה באופן משמעותי בהשוואה לישראל ללא יש"ע.

עם זאת, הגידול בבנייה למגורים בישראל עם תום האינתיפאדה (2003-2004), עדיין רחוק מלשחזר את ממדי הבנייה שנרשמו במחצית השנייה של העשור הקודם, ובמיוחד בשנים 1998-2000.

### הגדרות

**התחלת בנייה:** התחלת חפירת היסודות.

**השקעה מקומית גולמית בבינוי:** ההשקעה המקומית הגולמית בבינוי מייצגת את התוספת ברוטו לערך מלאי המבנים ועבודות בינוי אחרות (לא כולל השקעות במטעים, בייעור ובהקמת חממות).

**בנייה ציבורית:** הבנייה ביוזמת הממשלה, המוסדות הלאומיים, הרשויות המקומיות והחברות שבשליטתן המלאה של המוסדות האלה.

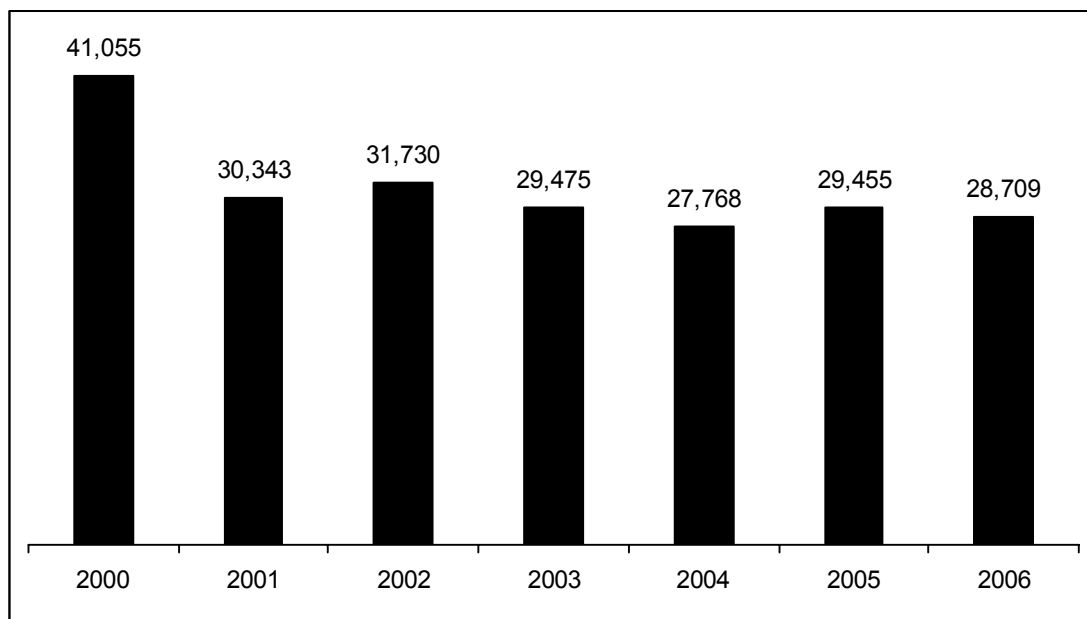
**בנייה פרטית:** כל הבנייה פרט לבנייה ציבורית. בנייה פרטית כוללת גם את הבנייה של הסקטור ההסתדרותי.

הלמ"ס, הבינוי בישראל 2005, [www.cbs.gov.il](http://www.cbs.gov.il).

## הבנייה למגורים בישראל (ללא יש"ע), 2006-2000

ב-2001, השנה הראשונה המלאה של האינתיפאדה השנייה, נרשמה בישראל (ללא יש"ע) ירידה של 26% בהתחלות הבנייה של דירות למגורים, מ-41,055 ל-30,343. מאז, מספר התחלות הבנייה נותר ברמה דומה – למרות שבמחצית השנייה של 2003 החל המשק לצאת מן המיתון הכבד שהשתרר בו, תחילה בעקבות התפוגגות בועת ההיי טק בעולם בשנת 2000 ומאוחר יותר בגלל האינתיפאדה.

### תרשים 21. התחלות בנייה של דירות למגורים בישראל ללא יש"ע, 2006-2000 יחידות דיור: כולל דיור ציבורי ופרטי



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הבינוי בישראל, שנים שונות.

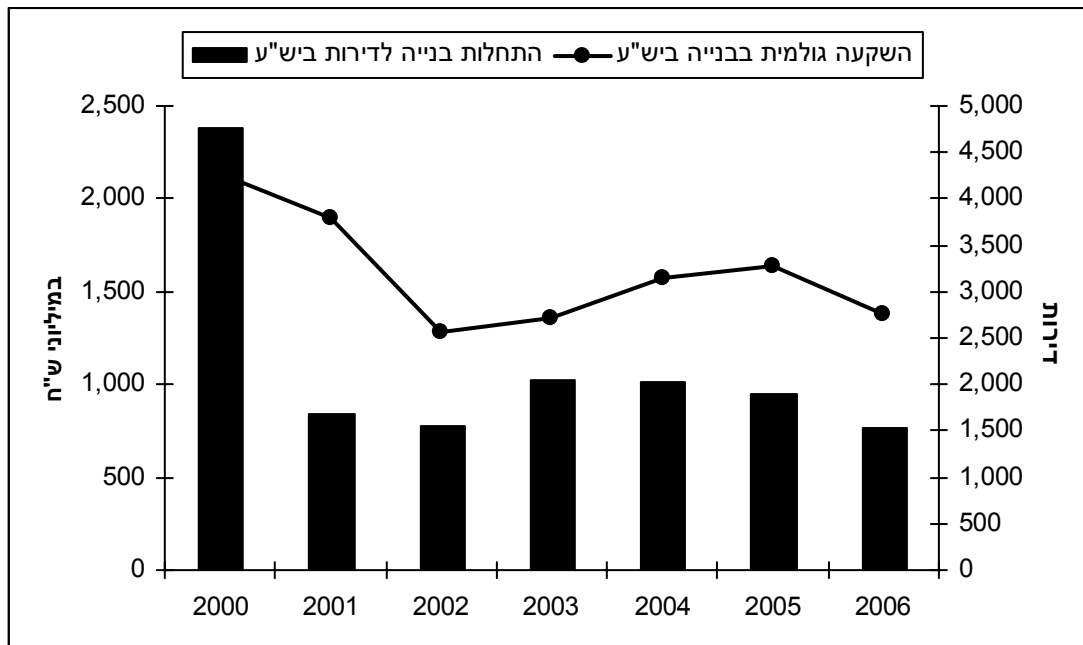
## הבנייה למגורים בהתנחלויות, 2006-2000

האינתיפאדה גרמה לירידה בהתחלות בנייה למגורים גם בהתנחלויות, אלא שכאן הירידה היתה עזה יותר מאשר בתוככי הקו הירוק - מ-4,754 ל-1,691, ירידה של 64%.

ירידה מתונה יותר נרשמה בהשקעה הגולמית לבנייה בישי"ע.

### תרשים 22. התחלות בנייה למגורים והשקעה גולמית בבנייה למגורים בהתנחלויות, 2006-2000

ההשקעה במיליוני ש"ח, במחירי 2007  
לפי מדד מחירי תשומות בנייה למגורים



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	סה"כ
התחלות בנייה (יחידות דיור)	4,754	1,691	1,560	2,056	2,016	1,891	1,520	15,488
השקעה גולמית (במיליוני ש"ח)	2,130	1,895	1,285	1,363	1,577	1,643	1,380	11,274

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הבינוי בישראל, שנים שונות.

## הבנייה למגורים בהתנחלויות – משקלה הגבוה של היוזמה הציבורית

בהתנחלויות, שלא כמו בצד הישראלי של הקו הירוק, הממשלה עומדת מאחורי החלק הארי של הבנייה ושל המימון שלה.

בשנים 2000-2006 הוחל בישיע בבנייתן של 15,488 דירות למגורים, בהשקעה כוללת של 11.3 מיליארד ₪ לערך. המדינה היתה אחראית, בממוצע, לכ-53% מסך התחלות הבנייה ול-43% מההשקעה הכוללת בבנייה למגורים. זאת, בשעה שבישראל ללא ישיע, המדינה היתה אחראית לכ-20% מהתחלות הבנייה ול-10% מההשקעה הכוללת בבנייה למגורים.

בכל אחת מהשנים 2000-2006, התחלות הבנייה הציבוריות (התחלות בנייה במימון המדינה) היוו כ-40% לערך מסך התחלות הבנייה בישיע; בשנת 2002 הגיע חלקה של הבנייה ביוזמה ציבורית לשיא של 65%. ייתכן והדבר שיקף רצון של הממשלה לחזק את ההתנחלויות בשנות השיא של האינתיפאדה השנייה. ולראייה: ב-2001 עמד המימון הממשלתי לבנייה ציבורית בישיע על 38%; ב-2002 הוא עלה ל-46% וב-2003 - ל-55%.

לאורך כל התקופה הנסקרת, חלקה של הבנייה הציבורית בישיע היה גבוה מאשר בישראל. בשנים 2000-2001 השיעור בישיע היה כפול ואף יותר מזה שבישראל. בשנים 2005-2006 חלקה של הבנייה הציבורית בישיע היה גבוה פי 3 ממקבילו בישראל.

חלקה של ההשקעה הציבורית בכלל ההשקעה בבנייה בישיע היה גדול פי ארבע ואף יותר מאשר בישראל ללא ישיע (בממוצע שנתי). בישראל ללא ישיע, ההשקעה הציבורית בדיוור בשנת 2000 עמדה על כ-11%, בממוצע, מסך ההשקעה בדיוור. בישיע, לעומת זאת, באותה השנה חלקה של ההשקעה הציבורית בדיוור עמדה על 33.0%. בשלוש השנים הבאות, 2001-2003, עלה שיעור ההשקעה הציבורית בישיע לרמת שיא של 55.2% בעוד שבישראל ללא ישיע, שיעור ההשקעה הציבורית בדיוור נותר כמעט ללא שינוי. בין השנים 2004-2005 ההשקעה הציבורית בישיע ירדה במעט ועמדה על 51.1% ו-47.6%, בהתאמה. גם בישראל ללא ישיע ירדה באותן השנים ההשקעה הציבורית. בשנת 2006 ההשקעה הציבורית בישיע המשיכה לרדת ועמדה על שליש בלבד מסך ההשקעה הציבורית. חלקה של ההשקעה הציבורית בישראל ללא ישיע ירד אף הוא ועמד על 7.1%.

במחצית הראשונה של העשור הנוכחי אנו עדים לגידול בפער בין ההשקעה הציבורית בישיע להשקעה הציבורית בישראל ללא ישיע; בישיע, בשנת 2000, חלקה של ההשקעה הציבורית היה גבוה פי 2.9 מחלקה בישראל ללא ישיע. בשנת 2005 נרשם שיא נוסף וחלקה של ההשקעה הציבורית בבנייה לדיוור בישיע היה גבוה פי 5.7 מחלקה בישראל ללא ישיע; שיא זה נובע משילוב של העלייה בהשקעה הציבורית בבנייה בישיע ושל ירידה בהשקעה בבנייה הציבורית בישראל ללא ישיע. בשנת 2006, חלקה של ההשקעה בבנייה הציבורית בישיע היה גדול רק פי 4.6 מזה שבישראל ללא ישיע - בדומה לרמת שנקבעה בשנת 2003.



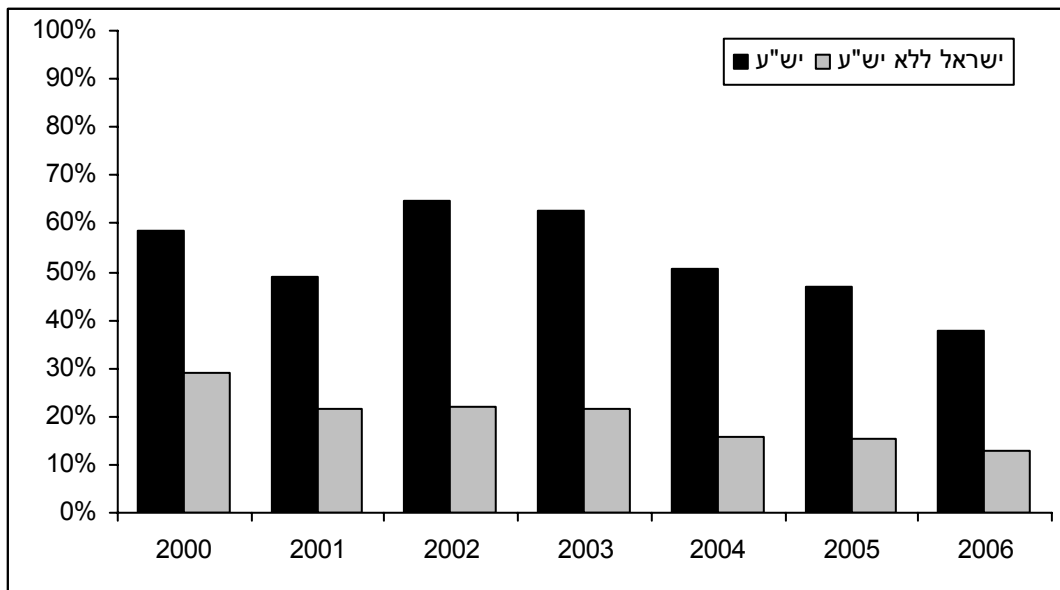
**לוח 7. היחס שבין ההשקעה בבנייה ציבורית בהתנחלויות לבין ההשקעה בבנייה ציבורית בישראל ללא יש"ע, 2006-2000**

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
4.6	5.7	5.5	4.6	3.7	3.0	2.9	היחס

הערה: הערך 1 מעיד על שיעור השקעה ציבורית זהה בין יש"ע לבין ישראל ללא יש"ע. הערך 2 מעיד על שיעור השקעה כפול ביש"ע וכך הלאה.  
 מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הבינוי בישראל, שנים שונות; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

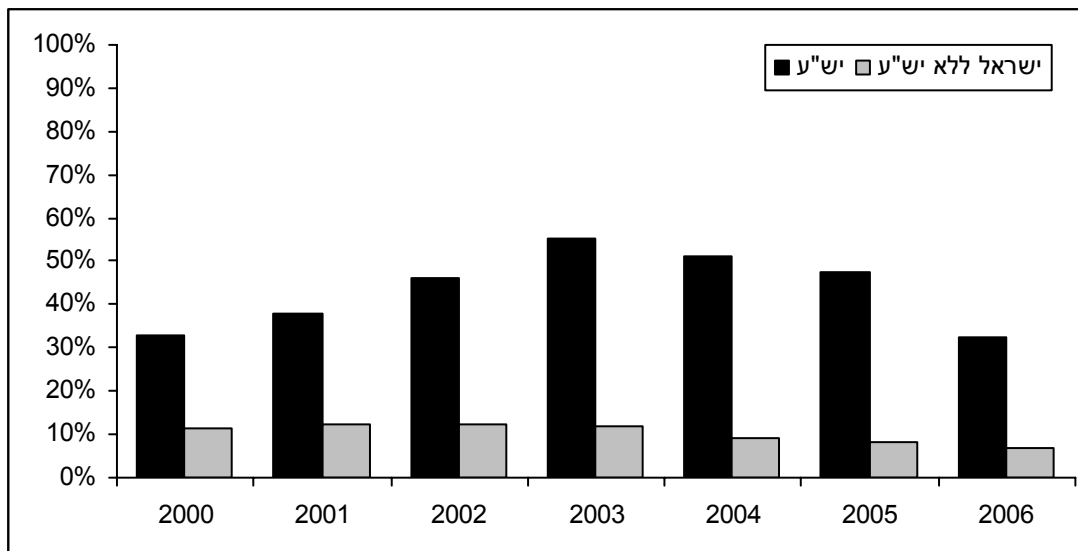
**תרשים 23. התחלות בנייה ציבוריות כחלק מכלל הבנייה: התנחלויות וישראל (ללא יש"ע), 2006-2000**

באחוזים



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הבינוי בישראל, שנים שונות.

**תרשים 24. ההשקעה הציבורית בבנייה כחלק מההשקעה הכוללת בבנייה:  
יש"ע וישראל (ללא יש"ע), 2006-2000**  
באחוזים



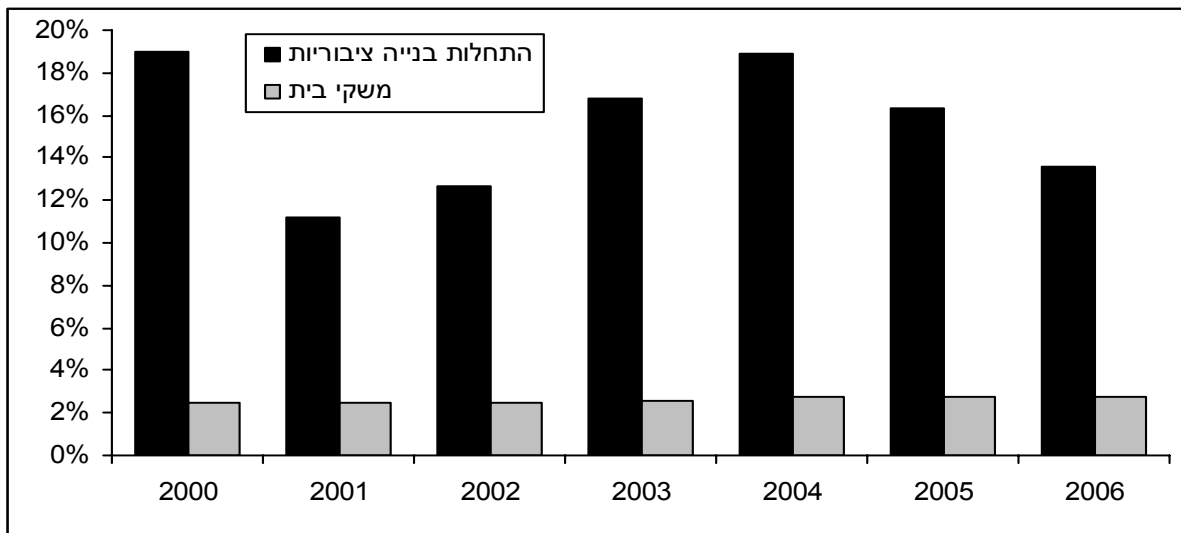
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הבינוי בישראל, שנים שונות.

ביישובי יש"ע, גם הבנייה ביוזמה פרטית ממומנת במידה רבה על ידי המדינה. ראשית, עלות הפיתוח נמוכה, יחסית לישראל ללא יש"ע, בגלל השתתפות גדולה של הממשלה. שנית, שיעור המימוש של סיוע ממשלתי (למשל, משכנתאות ממשלתיות לזכאים) גבוה במיוחד בישראל (ר' מרכז אדוה, מימוש משכנתאות ממשלתיות לפי מחוז, יישוב וקבוצות נבחרות 2002-2000, מאי 2004).

## השקעה ציבורית למשק בית בבנייה בהתנחלויות

פרספקטיבה נוספת על ממדי חלקה של המדינה בבנייה בישיע מתאפשרת כאשר מעמידים את גודל המימון מול גודל האוכלוסייה שבה מדובר. בשנת 2000, משקי הבית בישיע היו 2.44% מכלל משקי הבית בישראל; ב-2006 עלה שיעורם לכדי 2.74%. באותן שנים, התחלות הבנייה הציבוריות לדיור בישיע היו 18.9% ו-13.6%, בהתאמה, מכלל הבנייה הציבורית בישראל (כולל ישיע); כלומר, משקל הבנייה הציבורית בישיע גבוה משמעותית ממשקלה של אוכלוסיית ישיע באוכלוסיית ישראל.

### תרשים 25. הבנייה הציבורית בהתנחלויות כאחוז מכלל התחלות הבנייה הציבורית בישראל, בהשוואה לחלקם של משקי הבית היהודיים בהתנחלויות בכלל משקי הבית בישראל, 2006-2000 באחוזים



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הבינוי בישראל, שנים שונות; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל שנים שונות, הלמ"ס, משקי בין תכונות כלכליות וצפיפות דיור 1998-2001, נובמבר 2003.

על מידת ההעדפה הממשלתית של ההתנחלויות ניתן לעמוד מלוח 8 להלן: הערך 1 מעיד על בנייה/השקעה שווה בישראל ובישיע; הערך 2 מעיד על בנייה/השקעה כפולה בישיע לעומת ישראל; הערך 3 על בנייה גדולה פי 3, וכן הלאה. הלוח מעיד על מידת התמיכה של כל הממשלות בהרחבת האוכלוסייה היהודית בישיע באמצעות מימון ציבורי של בנייה לדיור. בכל השנים שבין 2000 ל-2006 היה פער משמעותי בין משקל ההשקעה הממשלתית בישיע ובין משקלן של ההתנחלויות באוכלוסיית ישראל.

### לוח 8. היחס בין משקל הבנייה הציבורית וההשקעה הציבורית בישיע ובין חלקם של משקי הבית היהודיים בישיע בכלל משקי הבית בישראל, 2006-2000

שנה	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
תחלות בנייה ציבוריות	5.0	6.0	6.9	6.5	5.2	4.6	7.8	
השקעה ציבורית	6.5	9.3	8.7	7.0	5.7	6.8	7.1	

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הבינוי בישראל, שנים שונות; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

# **פרק 3.**

## **סלילת כבישים,**

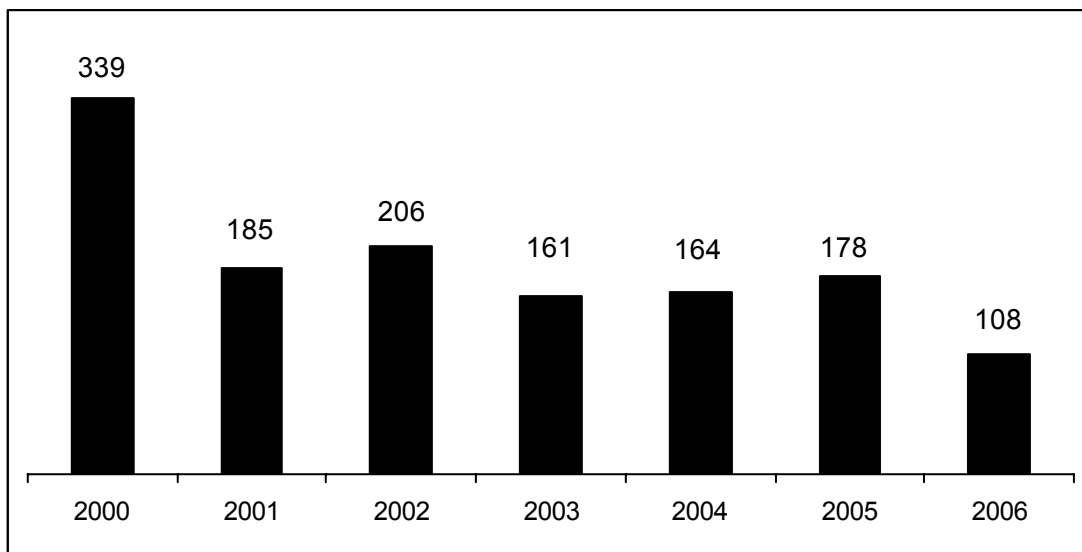
### **בהתנחלויות ובישראל**

## מבוא

במהלך השנים 2000-2006 הוחל בישראל (ללא יש"ע) בסלילת כבישים באורך כולל של 1,341 ק"מ. באותה תקופה הוחל בישי"ע בסלילת כבישים באורך כולל של 129 ק"מ.

כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן, כמות הסלילה הגבוהה ביותר בישראל ללא יש"ע נרשמה בשנת 2000. שנה לאחר מכן, עם פרוץ האינתיפאדה והמיתון הכלכלי שבה בעקבותיה, נרשמה ירידה של למעלה מ-40% בהיקף סלילת הכבישים: מ-339 ק"מ כביש בשנת 2000 ל-185 ק"מ כביש בשנת 2001. גם בשנים 2003-2005, שנות חידוש הצמיחה, לא שב היקף סלילת הכבישים לרמה של שנת 2000 ועמד על 167.6 ק"מ כביש, בממוצע. ב-2006 חלה ירידה נוספת, של 40%, בהיקף סלילת הכבישים בישראל: מ-178 ק"מ כביש ב-2005 ל-108 ק"מ כביש ב-2006.

**תרשים 26. התחלות סלילת כבישים בישראל (ללא יש"ע), 2000-2006**  
ק"מ כביש



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הבינוי בישראל, שנים שונות.

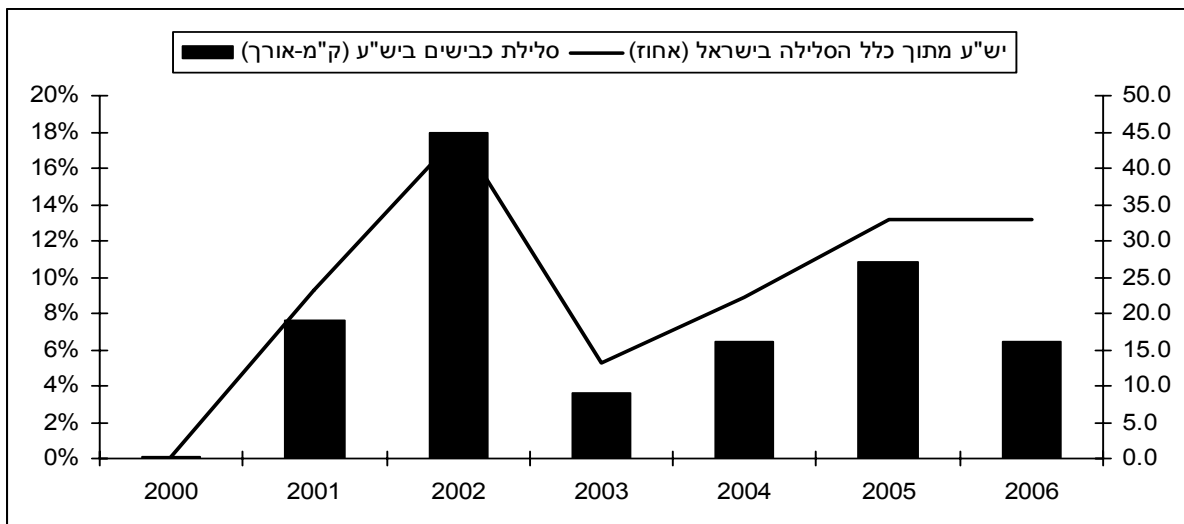
## התחלות סלילה באזורי ההתנחלות

בין השנים 2005-2000 הוחל בישי"ע בסלילת כבישים באורך כולל של 116.2 ק"מ - כ-9% מאורכם הכולל של הכבישים החדשים שבסלילתם הוחל במהלך התקופה בישראל ובאזורי ההתנחלויות בישי"ע. נתונים אלה אינם כוללים כבישים שנשללו בישי"ע על ידי משרד הביטחון או צה"ל (הלמ"ס, הבינוי בישראל 2005 : עמ' 27).

בשנת 2000, כשנה לפני פרוץ האינתיפאדה כמעט ולא נסללו כבישים בישי"ע ואורך הסלילה שם עמד על שיעור אפסי של 0.1%. בשנתיים הבאות 2001-2002, שנות השיא של האינתיפאדה, קפץ משקל הסלילה באופן דרמטי, ל-9.3% ו-17.9%, בהתאמה; הסיבה, ככל הנראה, היא הרצון לאפשר למתנחלים ולצה"ל תנועה בצירים העוקפים יישובים פלסטיניים. בשנת 2003, עם תום האינתיפאדה, קטן שיעור אורך הסלילה, אולם למן שנת 2004 הוא שוב במגמת עלייה.

בשנת 2005 נסללו בישי"ע 27 ק"מ כביש, שהיוו כ-13% מסך כל סלילת הכבישים בישראל באותה השנה. חלק מן הגידול יכול להיות מוסבר בצורך בסלילת דרכי גישה חדשים בעקבות תכנית ההתנתקות. בשנת 2006 נסללו פחות כבישים - 13 ק"מ כביש - ושיעור הסלילה בישי"ע ירד ל-10.7%.

### תרשים 27. התחלות סלילה של ק"מ-כביש בישי"ע וחלקן בכלל הסלילה בישראל ובישי"ע, 2000-2006



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	סך הכל
סלילה בישי"ע (ק"מ כביש)	0.2	19.0	45.0	9.0	16.0	27.0	16.0	129.2
שיעור הסלילה בישי"ע	0.1%	9.3%	17.9%	5.3%	8.9%	13.2%	10.7%	9.3%

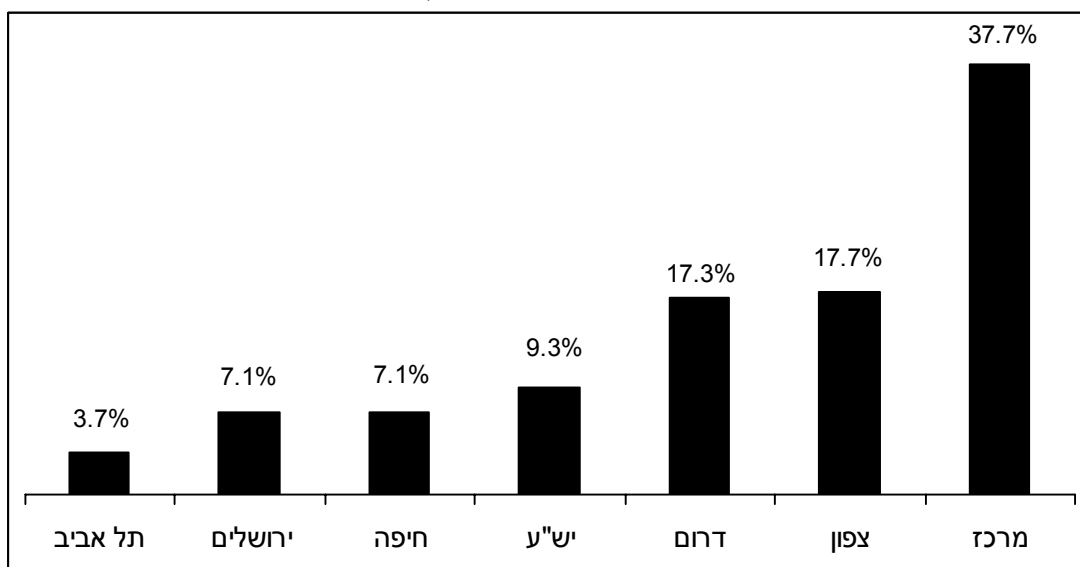
הערה: שיעור הסלילה בישי"ע המצויין בסך הכל -9.7% הינו נתון ממוצע לשנים 2006-2000. מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הבינוי בישראל, שנים שונות; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

## אורך התחלות הסלילה לפי מחוז

כאשר בוחנים את אורך התחלות הסלילה לפי מחוז, יוצא כי בין השנים 2000-2006 עמד מחוז ישי"ע במקום הרביעי, מעל למחוזות חיפה ותל אביב.

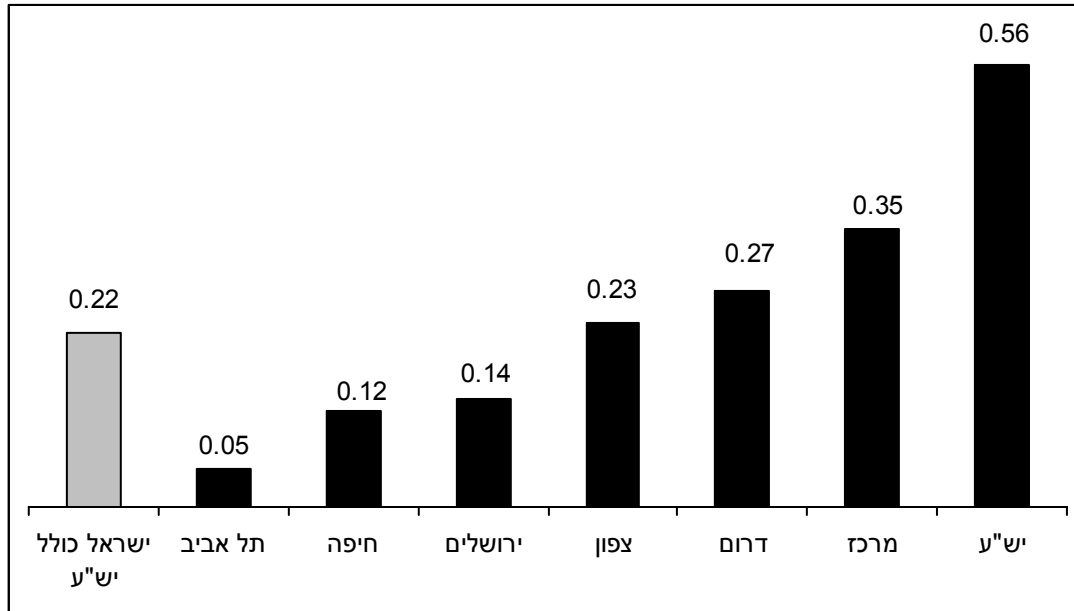
אבל, כאשר בוחנים את ממדי הסלילה בחישוב לנפש - במלים אחרות, כאשר מעמידים את היקף הסלילה מול גודל האוכלוסייה שבה מדובר (בישי"ע - המתנחלים בלבד) - עולה כי בשנים 2000-2006 הייתה הסלילה לנפש בישי"ע גבוהה בהרבה מאשר בכל מחוז אחר בישראל. בעשור זה הוחל בישי"ע בסלילה של כמחצית מטר-כביש לנפש, בשעה שהממוצע בישראל (כולל ישי"ע) עמד על 0.22 מטר-כביש לנפש.

**תרשים 28. שיעור התחלות סלילת כבישים (אורך), לפי מחוז, 2000-2006**  
שיעור ממוצע לשנים 2000-2006, באחוזים



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הבינוי בישראל, שנים שונות; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

**תרשים 29. אורך התחלות הסלילה לנפש לפי מחוז, 2006-2000**  
 במטר, שיעור ממוצע לשנים 2006-2000



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הבינוי בישראל, שנים שונות; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.



## אודות הנתונים

הנתונים על תקציב הרשויות המקומיות לקוחים משני מקורות: הפרסום השנתי של הלמ"ס, רשויות מקומיות, נתונים פיסיים וכספיים ומנתוני האגף לביקורת ברשויות מקומיות שבמשרד הפנים, דו"ח נתונים כספיים מבוקרים.

מכיוון שהמסמך משווה בין קבוצות יישובים בעלות מספר תושבים שונה, העדפנו להשתמש בבסיס אחיד להשוואה, הלא הוא שיעור ההכנסה/הוצאה לנפש. שיעור ההכנסה/הוצאה לנפש התקבל על ידי חלוקה של סך כל תקציבי ההכנסה/הוצאה בקבוצת היישובים הרלוונטית (למשל, סך ההכנסה/הוצאה של עיירות הפיתוח) במספר הכולל של התושבים באותה קבוצת יישובים (כלל תושבי עיירות הפיתוח).

קבוצות היישובים הנדונות במסמך זה הן כלהלן:

**עיירות פיתוח** – הלמ"ס מונה 25 "יישובי פיתוח": בית שאן, חצור הגלילית, טבריה, יקנעם עילית, כרמיאל, מגדל העמק, מעלות-תרשיחא, נצרת עילית, עכו, עפולה, צפת, קריית שמונה, שלומי, אופקים, אילת, בית שמש, דימונה, יבנה, ירוחם, מצפה רמון, נתיבות, ערד, קריית גת, קריית מלאכי, שדרות (הלמ"ס, סקר כוח אדם 1998, עמ' 37).

**יש"ע וגולן** – היישובים הישראליים בשטחים הקרויים על ידי ממשלת ישראל יהודה, שומרון, חבל עזה ורמת הגולן. (במסמך זה, יישובי הגולן הם העיר קצרין והמועצה האזורית גולן; יישובי הדרוזים בגולן לא נכללו). למן שנת 2005 לא נכללים היישובים שפוננו במסגרת תוכנית ההתנתקות: יישובי צפון השומרון: גנים, כדים, חומש, שא-נור והמועצה האזורית חוף עזה.

**יישובים ערביים** – עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות שתושביהן ערבים (לא כולל יישובים בעלי אוכלוסייה מעורבת, יהודית וערבית). יצוין כי אוכלוסיית היישובים הבדואים הבלתי מוכרים לא כלולה בחישוב, משום שאין להם רשויות מקומיות והם אינם מקבלים תקציבים ממשלתיים.

**פורום ה-15** – "פורום 15 הערים" מאגד רשויות מקומיות שאינן מקבלות מענקים כספיים מן המדינה. הערים החברות בפורום הן: אשדוד, באר שבע, גבעתיים, הרצליה, חדרה, חולון, חיפה, כפר סבא, נתניה, פתח תקוה, ראשון לציון, רחובות, רמת גן, רעננה, תל אביב – יפו (הארץ, 30.3.2001).

**ישראל (ללא יש"ע וגולן)** – סך האוכלוסייה ברשויות המקומיות בישראל; עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. אוכלוסיית היישובים הבדואים הבלתי מוכרים לא כלולה בחישוב, משום שאין להם רשויות מקומיות והם אינם מקבלים תקציבים ממשלתיים.

השינויים משנה לשנה בגודל האוכלוסייה של כל אחת מארבע קבוצות היישובים נובעים מכמה מקורות: גידול טבעי, הגירה פנימית, קליטת עלייה והקמת יישובים חדשים. ואולם ייתכן גם שחלק מן היישובים לא נכלל בחישוב בשנה זו או אחרת, עקב נתונים לא שלמים. הנתונים המוצגים כאן הם אך ורק עבור יישובים שהנתונים שלהם היו מלאים.

יצוין כי בחלק א', העוסק בתקציבים מוניציפליים, נתוני האוכלוסייה הכללית הם סכימה של נתוני האוכלוסייה בכל אחד מהיישובים שלגביהם יש נתוני תקציב, והם לקוחים מהלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים. ואילו בחלק ב', העוסק בבנייה למגורים, הנתונים הם עבור אוכלוסיית המחוזות, כפי שהם מתפרסמים בלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל.

### הערה

בישראל יש שלושה סוגים של רשויות מקומיות: עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. על מנת להקל על הצגת הדברים, השתמשנו במונח "מוניציפלי" כדי להתייחס אל כל השלושה יחד.

# נספח א'

## אוכלוסייה והכנסות מוניציפליות

לוח 1. סך ההכנסות וגודל האוכלוסייה של הרשויות המקומיות, 2006-2000  
האוכלוסייה באלפים; ההכנסות במיליוני ש"ח, במחירי 2007

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
<b>ישראל-ללא יש"ע וגולן</b>							
6,739.4	6,695.0	6,561.9	6,453.9	6,348.7	6,247.5	6,116.9	אוכלוסייה
36,102	35,024	33,298	32,176	31,783	32,086	31,042	תקציב רגיל
7,011	7,051	6,041	7,554	7,170	7,138	7,324	תקציב בלתי רגיל
<b>"פורום ה-15"</b>							
2,385.5	2,360.2	2,336.3	2,309.9	2,291.8	2,270.4	2,234.4	אוכלוסייה
14,223	13,670	13,446	13,064	12,541	12,695	12,217	תקציב רגיל
2,396	2,482	2,097	2,574	2,423	2,404	2,629	תקציב בלתי רגיל
<b>יישובים ערביים</b>							
918.5	942.0	917.5	892.4	864.8	845.6	815.0	אוכלוסייה
3,714	3,651	3,385	3,150	3,202	3,313	3,203	תקציב רגיל
627	873	788	1,034	931	949	905	תקציב בלתי רגיל
<b>עירות פיתוח</b>							
711.4	705.4	698.1	691.2	680.5	671.1	661.2	אוכלוסייה
4,095	3,790	3,679	3,532	3,692	3,771	3,644	תקציב רגיל
759	710	774	872	747	705	788	תקציב בלתי רגיל
<b>יש"ע וגולן</b>							
279.6	265.1	260.9	248.2	236.4	224.0	214.2	אוכלוסייה
1,515	1,392	1,421	1,450	1,486	1,447	1,384	תקציב רגיל
368	468	545	575	531	474	496	תקציב בלתי רגיל

### הערות:

- נתוני האוכלוסייה בלוח זה לקוחים מתוך הלמ"ס, קובצי הרשויות המקומיות בישראל. יש לשים לב לכך שבפרק על בניו, נתוני האוכלוסייה לקוחים מתוך הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.
- בשנים 2006-2005 לא נכללו היישובים שפוננו במסגרת תוכנית ההתנתקות: יישובי צפון השומרון והמועצה האזורית חוף עזה.

**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.

# נספח ב'

## אוכלוסייה והוצאות מוניציפליות

לוח 2. סך ההוצאות וגודל האוכלוסייה של הרשויות המקומיות, 2006-2000  
האוכלוסייה באלפים; ההוצאות במיליוני ש"ח, במחירי 2007

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
<b>ישראל-ללא יש"ע וגולן</b>							
6,739.4	6,695.0	6,561.9	6,453.9	6,348.7	6,247.5	6,116.9	אוכלוסייה
36,306	35,733	34,617	34,471	33,041	33,496	31,767	תקציב רגיל
6,572	6,421	5,651	7,518	7,251	7,195	7,062	תקציב בלתי רגיל
<b>"פורום ה-15"</b>							
2,385.5	2,360.2	2,336.3	2,309.9	2,291.8	2,270.4	2,234.4	אוכלוסייה
14,112	13,621	13,538	13,487	12,873	13,068	12,481	תקציב רגיל
2,334	2,207	1,946	2,555	2,436	2,356	2,520	תקציב בלתי רגיל
<b>יישובים ערביים</b>							
918.5	942.0	917.5	892.4	864.8	845.6	815.0	אוכלוסייה
3,836	4,066	3,844	3,734	3,520	3,595	3,380	תקציב רגיל
609	794	705	927	937	1,041	954	תקציב בלתי רגיל
<b>עיירות פיתוח</b>							
711.4	705.4	698.1	691.2	680.5	671.1	661.2	אוכלוסייה
4,189	3,900	3,939	3,984	3,857	3,918	3,737	תקציב רגיל
711	693	715	835	808	717	792	תקציב בלתי רגיל
<b>יש"ע וגולן</b>							
279.6	265.1	260.9	248.2	236.4	224.0	214.2	אוכלוסייה
1,502	1,410	1,476	1,499	1,516	1,454	1,392	תקציב רגיל
350	441	543	572	561	482	517	תקציב בלתי רגיל

### הערות:

- נתוני האוכלוסייה בלוח זה לקוחים מתוך הלמ"ס, קובצי הרשויות המקומיות בישראל. יש לשים לב לכך שבפרק על בינוי, נתוני האוכלוסייה לקוחים מתוך הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.
- בשנת 2005 לא נכללו היישובים שפוננו במסגרת תוכנית ההתנתקות: יישובי צפון השומרון והמועצה האזורית חוף עזה.

**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנים 2006-2000.