



## תוכן עניינים

3		<b>מבוא</b>
4		<b>ארבע קבוצות של יישובים</b>
5		<b>עיקרי הדברים</b>
7	שינוי באוכלוסייה ושינוי בתקציב בחישוב לנפש	
10	תקציבי הרשויות המקומיות: הגדרות	
11	1. השתתפות ממשלתית מיועדת: חינוך, רווחה ושירותים חברתיים	
17	2. מענק איזון: סיוע ממשלתי לאיזון התקציב הרגיל	
22	3. הכנסות עצמיות בתקציב הרגיל	
25	4. התקציב הבלתי רגיל: הכנסות עירוניות למימון פעולות פיתוח	
27	5. הוצאות עירוניות בתקציב הרגיל	
29	6. הוצאות עירוניות בתקציב הבלתי רגיל	
30	אוכלוסייה ברשויות המקומיות בישראל	<b>נספח א'</b>
31	הכנסות עירוניות לנפש בתקציב הרגיל והבלתי רגיל ברשויות המקומיות בישראל	<b>נספח ב'</b>
34	הכנסות עירוניות לנפש בתקציב הרגיל והבלתי רגיל ברשויות המקומיות בישראל – מדד	<b>נספח ג'</b>
36	הוצאות עירוניות לנפש בתקציב הרגיל והבלתי רגיל ברשויות המקומיות בישראל - מדד	<b>נספח ד'</b>

## מבוא

מסמך זה הוא עדכון שישי<sup>1</sup> של נתונים על ההשתתפות התקציבית של הממשלה במימון תקציבים מוניציפליים של היישובים הישראליים השונים, אלה שבתוך הקו הירוק ואלה שבשטחים הפלסטיניים.

הנתונים שאותם אנו מנתחים לקוחים משני מקורות: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן הלמ"ס) ו/או משרד הפנים (האגף לביקורת ברשויות המקומיות). שניהם מפרסמים נתונים שוטפים, שנה אחר שנה, דבר המאפשר מעקב רב-שנתי.

המסמך הנוכחי מציג נתונים עבור שני עשורים, מ-1991 ועד 2012.<sup>2</sup>

<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 וסלילת כבישים, ינואר 2002.
2. מרכז אדוה, מימון ממשלתי של היישובים הישראליים 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 וסלילת כבישים, 1995-2004, פברואר 2006.
4. מרכז אדוה, העדפה ממשלתית במימון יישובים: תקציבי רשויות מקומיות, בנייה למגורים וסלילת כבישים, 2000-2006, נובמבר 2008.
5. מרכז אדוה, סיוע ממשלתי לרשויות המקומיות: מי מרוויח, מי מפסיד, ספטמבר 2011.

<sup>2</sup> נתוני הביצוע האחרונים שפורסמו הם לשנת 2012. בחלק מהתרשימים ו/או הלוחות הנתונים מתחילים בשנת 1994 או 1997-20 השנה הראשונה שבה היו נתונים מלאים עבור אותו תרשים ו/או לוח רלוונטי.

## ארבע קבוצות של יישובים

במסמך זה אנו משווים בין ארבע קבוצות של יישובים:

**עיירות 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 עלית, 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.

**התנחלויות חרדיות**: ביתר עלית, מודיעין עלית ועמנואל.

**התנחלויות לא-חרדיות**: התנחלויות לא חרדיות בשטחים הפלסטיניים.

**יישובים ערביים** – עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות שתושביהן ערבים (לא כולל יישובים בעלי אוכלוסייה מעורבת, יהודית וערבית). היישובים הבדואיים הבלתי מוכרים אינם נכללים בחישוב, משום שאין בהם רשות מקומית והם אינם מקבלים תקציבים ממשלתיים. הכללתם בחישוב לנפש היתה מורידה את רמת התקצוב המוניציפלי של היישובים הערביים בישראל. לא נכללו יישובים ערביים שלא הגישו דוחות כספיים מבוקרים למשרד הפנים במועד.

**פורום ה-15** – רשויות מקומיות שאינן מקבלות מענקי איזון 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.

## עיקרי הדברים

מסמך זה הוא עדכון שישי של מרכז אדוה הבוחן את האי-שוויון במימון ממשלתי של תקציבים מוניציפליים. האי שוויון נמדד באמצעות חישוב לנפש של ההשתתפות הממשלתית. אנו מציגים נתונים מעודכנים עבור שנת 2012, השנה האחרונה עבורה פרסמו משרד הפנים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתונים מלאים, כמו גם עבור שני העשורים 2012-1991.

המסמך משווה בין ארבע קבוצות של יישובים בישראל:

1. יישובי "פורום ה-15" (רשויות מבוססות שאינן נזקקות למענק האיזון הממשלתי);
2. עיירות הפיתוח;
3. היישובים הערביים בתוך הקו הירוק;
4. ההתנחלויות בשטחים הפלסטיניים ובגולן. בנוסף על נתונים על כלל ההתנחלויות אנו מציגים גם נתונים נפרדים עבור התנחלויות שאוכלוסייתן חרדית במובהק – ביתר עלית, מודיעין עלית ועמנאל – ועבור שאר ההתנחלויות.

בשני העשורים האחרונים גדלה אוכלוסיית ישראל בשיעור של 60% אחוזים. הגידול המשמעותי ביותר נרשם באוכלוסיית התנחלויות – גידול של 240%. אולם חלוקה פנימית בין התנחלויות חרדיות ללא-חרדיות מעלה כי רוב הגידול נבע מן ההתנחלויות החרדיות, שאוכלוסייתן גדלה בשיעור של 376%, בעוד שאוכלוסיית ההתנחלויות הלא-חרדיות גדלה בשיעור של 80% - שיעור קרוב לזה של שאר קבוצות היישובים הנדונים כאן.

נתוני האוכלוסין חשובים ביותר לאור העובדה שהניתוח המוצג להלן הוא בחישוב של תקציב לנפש.

### א. השתתפות ממשלתית במימון התקציב המוניציפלי

הממשלה משתתפת בתקציבי הרשויות בשתי צורות: (א) **השתתפות מיועדת**; (ב) **מענקי איזון**.

**ההשתתפות המיועדת** משמשת למימון השירותים הממלכתיים הניתנים לתושבים באמצעות הרשויות המקומיות ובראשם שירותי חינוך ושירותי רווחה.

בשני העשורים שבין 1991 ל-2012, ההשתתפות הממשלתית המיועדת הגבוהה ביותר, בחישוב לנפש, נרשמה בהתנחלויות. ב-2012 היא עמדה שם על 2,695 ₪ לתושב, בהשוואה ל-2,277 ₪ ביישובים הערביים, 1,892 ₪ בעיירות הפיתוח ו-1,684 ₪ ביישובי "פורום ה-15".

השוואה בין התנחלויות חרדיות ללא-חרדיות מעלה כי בשנת 2012, ההתנחלויות הלא-חרדיות קיבלו תקציב ממשלתי מיועד הגבוה פי 2.4 מזה של מקבילותיהן החרדיות – 3,213 ₪ לנפש לעומת 1,359 ₪ לנפש, בהתאמה.

הסבר עיקרי לכך הוא שביישובים החרדיים, ההשתתפות הממשלתית המיועדת, שחלק גדול ממנה מיועד למימון שירותי חינוך, אינה מועברת לקופת הרשות המקומית אלא ישירות לשתי רשתות החינוך החרדי הגדולות, "החינוך העצמאי" של אגודת ישראל ו"מעין החינוך התורני" של ש"ס.

סיבה נוספת: מוסדות חרדיים שאינם משתייכים לאחת משתי רשתות אלה מסווגים כ"חינוך מוכר שאינו רשמי" ובתור שכאלה הם זכאים להשתתפות תקציבית ממשלתית חלקית בלבד – בין 55% ל-75% מההשתתפות הרגילה – דבר המקטין גם הוא את גודל ההשתתפות הממשלתית המיועדת.

יצוין כי במהלך שני העשורים הנדונים כאן, הגידול המשמעותי ביותר בהשתתפות הממשלתית המיועדת נרשם ביישובים הערביים - מ-746 ₪ לנפש ב-1991 ל-2,277 ₪ ב-2012. לעומת זאת, עיירות הפיתוח הן קבוצת היישובים היחידה שבה נרשם צמצום בהשתתפות המיועדת.

**מענקי איזון ("המענק הכללי")** משמשים להקטנת הגירעון המצטבר של רשויות מעוטות משאבים. יישובי "פורום ה-15", שהם המבוססים ביישובי ישראל, אינם מקבלים מענקי איזון.

בתקופת משבר האינתיפאדה השנייה (2001-2003) קוצץ מאוד תקציב הממשלה למענקי האיזון, דבר שפגע בכל היישובים המקבלים מענקי איזון – יישובים ערביים, עיירות פיתוח והתנחלויות.

בשנות ה-1990 נהנו היישובים הערביים מגידול של כ-100% במענק האיזון, מ-746 ש"ח לנפש בשנת 1991 ל-1,464 ש"ח לנפש בשנת 2001. הקיצוץ התקציבי פגע בהם קשות ובשנת 2012 עמד מענק האיזון על 886 ש"ח לנפש - רק 20% יותר מהרמה של 1991.

מענקי האיזון לעיירות הפיתוח קטנו עוד לפני הקיצוצים התקציביים של תקופת האינתיפאדה השנייה, אך המגמה התחזקה לאחר אותם קיצוצים: בשנת 2012 הם עמדו על 671 ש"ח לנפש.

ההתנחלויות נהנו במהלך כל התקופה ממענק האיזון הגבוה ביותר, בחישוב לנפש. הקיצוצים של 2001-2003 פגעו באלה החרדיות יותר מאשר בלא-חרדיות: בשנת 2012 עמד מענק האיזון לנפש בהתנחלויות הלא-חרדיות על 1,108 ש"ח - כ-50% יותר מזה של אלה החרדיות - 720 ש"ח.

## ב. הכנסות עצמיות של הרשויות המקומיות

מצבם הכלכלי של יישובי "פורום ה-15" הוא הטוב מבין ארבע הקבוצות הנדונות כאן, דבר המשתקף בהכנסה עצמית לנפש (ב-2012) בגובה 5,401 ש"ח, בהשוואה ל-1,406 ש"ח בלבד ביישובים הערביים. עיירות הפיתוח נמצאות במקום השני – אך במרחק רב מיישובי "פורום ה-15".

ההתנחלויות מצויות בתוך, בין עיירות הפיתוח ליישובים הערביים, עם הכנסות עצמיות בגובה של 2,690 ש"ח לנפש, בממוצע. אך יש הבדלים משמעותיים ביותר בין אלה החרדיות ללא-חרדיות: ההתנחלויות הלא-חרדיות מצטיינות בהכנסה עצמית הגבוהה פי שניים מזו של ההתנחלויות החרדיות – 3,049 ש"ח לעומת 1,464 ש"ח. למעשה, ההכנסות העצמיות של ההתנחלויות החרדיות דומות לאלו של היישובים הערביים ודבר זה נכון לגבי כל התקופה הנסקרת כאן. בשני המקרים מדובר ביישובים הנעדרים תשתית כלכלית מקומית שאוכלוסייתן מתאפיינת בשיעורי העוני הגבוהים ביותר בישראל – למעלה מ-50% (המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני ואי שוויון, שנים שונות).

ההתנחלויות הלא-חרדיות, לעומת זאת, מצטיינות באוכלוסייה מבוססת ברובה, המסוגלת לשלם ארנונה גבוהה כמו זו של יישובי "פורום ה-15". אלא שברובן אין תשתית עסקית מקומית. סביר להניח שהמימון הממשלתי הנדיב מיתר במידה מסוימת את הצורך לגבות מסים מקומיים גבוהים.

## ג. הוצאות של הרשויות המקומיות

רמת ההוצאה העירונית הנמוכה ביותר נרשמה ביישובים הערביים: ב-1991 היו ההוצאות של הרשויות המקומיות הללו קטנות ביותר מ-50% מאלה של עיירות הפיתוח ויישובי "פורום ה-15", והן היוו לא יותר מכשליש מן ההוצאות של ההתנחלויות. בהמשך גדלו ההוצאות הרשויות הערביות, אולם ב-2012 הן עדיין היו קטנות משמעותית מאלה של שאר קבוצות היישובים – 4,688 ש"ח לעומת כ-6,400 ש"ח ומעלה.

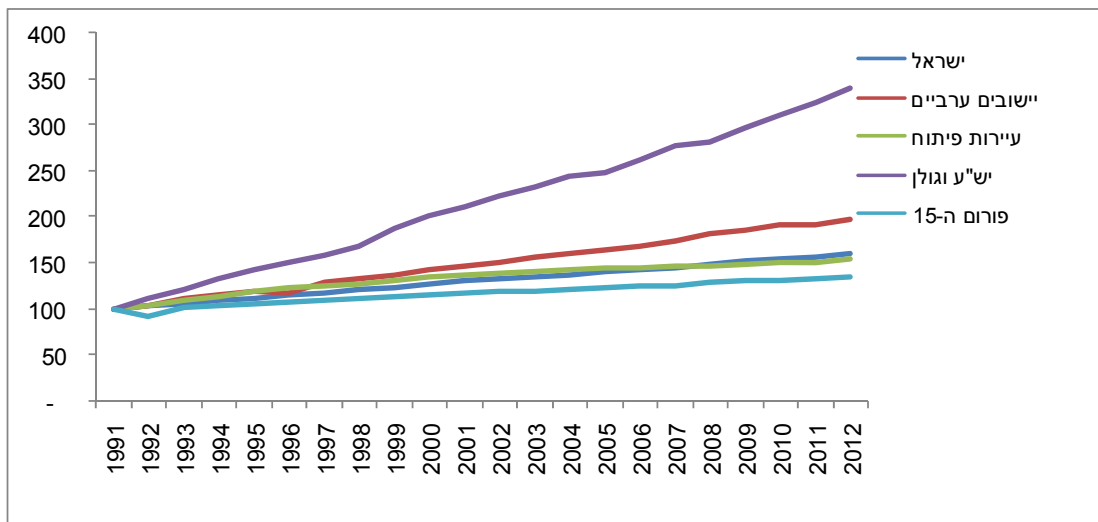
הוצאותיהן של כלל ההתנחלויות קטנו, בחישוב לנפש, מ-7,264 ש"ח לנפש ב-1991 ל-6,431 ש"ח ב-2012. ב-2012, ההוצאה הממוצעת בהתנחלויות היתה נמוכה במעט מזו ביישובי "פורום ה-15". אולם כאשר מבחינים בין התנחלויות חרדיות ללא-חרדיות התמונה משתנה: ב-2012, ההוצאה לנפש בתקציב הרגיל בהתנחלויות החרדיות - 3,596 ש"ח - היתה הנמוכה ביותר, נמוכה אף מזו של היישובים הערביים, בעוד שההוצאה בהתנחלויות הלא-חרדיות – 7,416 ש"ח - היתה גבוהה פי שניים, ולמעשה היתה הגבוהה ביותר, גבוהה אף מזו של יישובי "פורום ה-15".

## שינוי באוכלוסייה ושינוי בתקציב בחישוב לנפש

כל הנתונים שיוצגו להלן על הכנסות והוצאות של רשויות מקומיות הם בחישוב לנפש, וזאת על מנת לאפשר השוואה בין רמות ההשתתפות הממשלתית בתקציביהן של קבוצות היישובים השונות. כיוון שכך, ראוי להתחיל בהצגת השינוי שנרשם במהלך שני העשורים האחרונים באוכלוסיית כל אחת מקבוצות היישובים הנידונות במסמך זה.

### אוכלוסייה ברשויות המקומיות, 1991-2012

מדד 1991=100



#### הערות:

- נתוני האוכלוסייה בתרשים שלעיל לקוחים מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות, למעט הנתונים של כלל ישראל שנלקחו מהשנתון.
  - נערכה זקיפה של נתונים חסרים, בעיקר בקרב יישובים ערביים.
  - הנתונים מחושבים על פי אוכלוסייה ממוצעת לכל שנה.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, *שנתון סטטיסטי לישראל*, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, קבצי נתונים.

בין השנים 1991-2012 גדלה אוכלוסיית ישראל ב-60%, מ-4.949 מיליון תושבים ל-7.910 מיליון.

אוכלוסיית היישובים העירוניים המבוססים – יישובי "פורום ה-15" – גדלה בשיעור הנמוך ביותר – 35%. אוכלוסיית עיירות הפיתוח גדלה גם היא בשיעור מעט נמוך מן הממוצע – 55%. אוכלוסיית היישובים הערביים גדלה בשיעור גבוה מן הממוצע הארצי – 97%. הגידול הרב ביותר נרשם בהתנחלויות, שאוכלוסייתן גדלה בשיעור של 240%, מ-106,100 תושבים ב-1991 ל-361,800 ב-2012.

הגידול יוצא הדופן באוכלוסיית ההתנחלויות נבע בעיקר מהתרחבת ההתנחלויות החרדיות: אוכלוסייתן של אלה גדלה בשיעור של 376%, בעוד שאוכלוסיית שאר ההתנחלויות רשמה גידול של 80% – קרוב יותר לממוצע הכלל-ישראלי ואף נמוך מזה של

היישובים הערביים בישראל.<sup>3</sup> בסוף 2012, אוכלוסייתן של שלושת ההתנחלויות החרדיות - מודיעין עילית, ביתר עילית ועמנואל, היוותה 28% מכלל אוכלוסיית ההתנחלויות ביהודה ובשומרון.

יש לזכור נתונים אלה במהלך הבדיקה התקציבית שאנו עורכים במסמך זה, שעיקרה חישוב לנפש: כפי שנראה להלן, בחלק מן הסעיפים התקציביים יש פערים גדולים בין הסיוע הממשלתי להתנחלויות חרדיות וללא-חרדיות.

---

<sup>3</sup> שיעור הגידול בהתנחלויות הנסקר בפסקה זו הוא לשנים 1997-2012.



**אוכלוסיית ישראל ואוכלוסיית קבוצות היישובים, 2012-1991**  
מדד 1991=100

התנחלויות חרדיות	התנחלויות לא-חרדיות	יש"ע וגולן	יישובים ערביים	עיירות פיתוח	פורום ה-15	אוכלוסיית ישראל	
		100	100	100	100	100	1991
		111	103	104	93	104	1992
		122	111	109	103	106	1993
		133	115	115	105	109	1994
		142	119	120	107	112	1995
		150	117	124	108	115	1996
100	100	159	128	125	110	118	1997
		168	133	127	112	121	1998
		188	137	132	114	124	1999
		202	142	135	116	127	2000
185	127	211	147	137	118	130	2001
		223	151	139	119	133	2002
		234	156	141	120	135	2003
		246	160	143	122	138	2004
		250	164	144	123	140	2005
313	146	264	168	146	124	143	2006
		277	173	147	125	145	2007
		282	182	148	129	148	2008
		297	186	149	131	151	2009
		312	190	151	132	154	2010
		325	192	152	133	157	2011
476	180	341	197	155	135	160	2012

**הערות:**

- עבור היישובים בהתנחלויות החרדיות והיישובים בהתנחלויות לא-חרדיות חושבו נתוני האוכלוסייה לשנים 1997, 2001, 2006 ו-2012. המדד מתייחס לשיעורי השינוי בין שנים אלו בלבד. בשנת 1997, לראשונה, התפרסמו נתוני ביצוע מלאים לשלושת היישובים החרדים שבהתנחלויות.
  - נתוני האוכלוסייה בתרשים שלעיל לקוחים מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות, למעט הנתונים של כלל ישראל שנלקחו מהשנתון הסטטיסטי של ישראל.
  - נערכה זקיפה של נתונים חסרים, בעיקר בקרב יישובים ערביים.
  - הנתונים מחושבים על פי אוכלוסייה ממוצעת בכל שנה.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, *שנתון סטטיסטי לישראל*, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, קבצי נתונים.

## תקציבי הרשויות המקומיות: הגדרות

### תקציב רגיל ובלתי רגיל

תקציבי הרשויות המקומיות מורכבים משניים: 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. מימון התקציב הבלתי רגיל מגיע מהלוואות (מבנקים, ממשלה ואשראי קבלני), מהעברות מהתקציב הרגיל, מהשתתפות הממשלה ובעלי נכסים, ממכירת רכוש ועוד.

### מקורות של הכנסות העירוניות בתקציב הרגיל

התקציב הרגיל של הרשויות המקומיות ממומן משני מקורות עיקריים: הכנסות עצמיות ותקציבים המועברים על ידי הממשלה.

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

**הכנסות מן הממשלה:** הממשלה משתתפת בתקציבי הרשויות בשתי צורות:

- **השתתפות מיועדת,** המשמשת למימון של שירותים ממלכתיים הניתנים באמצעות הרשויות המקומיות, כגון שירותי חינוך או שירותי רוחה.
- **מענק איזון** ("השתתפות כללית"), המורכב ממענק כללי או המחולק בין הרשויות לפי מפתח מסוים (כגון כושר כלכלי של הרשות) וממענקים מיוחדים, הניתנים להקטנת גירעון מצטבר.

### כל הנתונים במחירי 2013

כל נתוני מסמך זה הם נתוני ביצוע התקציב ובמחירים קבועים לשנת 2013, אלא אם כן צויין אחרת.

### נתונים כלליים של תקציב ואוכלוסייה

הנתונים הכלליים על אוכלוסייה ועל הכנסות והוצאות עירוניות בכל אחת מקבוצות היישובים, בכל אחת מן השנים 1991-2012, מוצגים בפרק הנספחים שבסוף המסמך.

### השלכות מפקד האוכלוסין והדיר 2008

בשנת 2008 ערכה הלמ"ס מפקד אוכלוסין ודיר, שבעקבותיו עודכנו נתוני האוכלוסייה בישראל. אי לכך, הנתונים עבור שנת 2009 ואילך הם על פי מפקד 2008.

## 1. השתתפות ממשלתית מיועדת: חינוך, רווחה ושירותים חברתיים

הממשלה משתתפת במימון שירותים ממלכתיים הניתנים באמצעות הרשויות המקומית ובראשם שירותי חינוך ורווחה. השתתפות זו מוכרת כ"השתתפות מיועדת", שכן היא מיועדת לשירותים מוגדרים.

ב-2012, ההשתתפות המיועדת של הממשלה בכלל הרשויות המקומיות בישראל עמדה על 13.9 מיליארד ₪, סכום שהיווה 28% מכלל תקציבי הרשויות המקומיות. שיעור זה סימן גידול מתמשך במימון הממשלתי: ב-1991 עמד משקל ההשתתפות הממשלתית המיועדת על 23% מתקציבי הרשויות המקומיות וב-2001 – על 27%.

ההשתתפות המיועדת גדלה משמעותית במהלך שני העשורים הנדונים כאן, בראש ובראשונה כדי לענות על הצרכים של האוכלוסייה שגדלה. הגידול הרב ביותר נרשם בעשור הראשון, 1991-2001, כאשר התקציב הכולל גדל פי 2; נזכיר כי בעשור זה גדלה אוכלוסיית ישראל משמעותית כתוצאה מגל ההגירה של יהודים ממדינות חבר העמים. בעשור השני, 2001-2012, הגידול בהשתתפות הממשלתית בתקציבי הרשויות המקומיות היה מצומצם יותר – פי 1.3 – במקביל לגידול קטן יותר באוכלוסייה.

משקל ההשתתפות הממשלתית המיועדת בתקציב הרגיל משתנה מקבוצת יישובים אחת למשנה. משקלה גבוה במיוחד בשתי קבוצות היישובים שאוכלוסייתן מעוטת משאבים: היישובים הערביים וההתנחלויות החרדיות. ביישובים הערביים גדלה ההשתתפות הממשלתית המיועדת פי 2.3 בעשור הראשון ופי 1.5 בין השנים 1997-2001 ו-2001-2012. בעוד שב-1991 היא היוותה 30% מהתקציב הרגיל, ב-2012 היא היוותה 47% ממנו. גידול זה משקף מדיניות מתמשכת של תיקון איטי של קיפוח היסטורי. אולם כפי שנראה בהמשך, בחישוב לנפש מדובר עדיין בתיקצוב נמוך יחסית ליישובים היהודיים.

בהתנחלויות החרדיות היוותה ההשתתפות המיועדת ב-2012 כשליש מהתקציב הרגיל, דומה למשקלה בהתנחלויות הלא-חרדיות.

לעומת זאת, בעיירות הפיתוח משקלה של ההשתתפות הממשלתית המיועדת נותר יציב על פני התקופה, ברמה של כ-29% מהתקציב הרגיל. יציבות נרשמה גם ביישובי "פורום ה-15", הגם שברמה מעט נמוכה יותר – 19%-23%.

התמונה משתנה כאשר אנו עוברים לבחינת התקציבים בחישוב לנפש.

במהלך שני העשורים שבין 1991 ל-2012, ההשתתפות הממשלתית הגבוהה ביותר, בחישוב לנפש, נרשמה בהתנחלויות (כלל ההתנחלויות, חרדיות ולא-חרדיות). בשנת 2012, ההכנסה העירונית מן ההשתתפות הממשלתית המיועדת (בתקציב הרגיל), בחישוב לנפש,

של ישובי יו"ש וגולן, עמדה על 2,695 נה. בעוד שביישובים הערביים היא עמדה על 2,277 נה, בעיירות הפיתוח על 1,892 נה וביישובי "פורום ה-15" על 1,684 נה.

ההשתתפות הממשלתית המיועדת גדלה בכל ארבע קבוצות היישובים. הגידול המשמעותי ביותר נרשם ביישובים הערביים - מ-746 נה ב-1991 ל-2,277 נה ב-2012. לעומת זאת, עיירות הפיתוח הן קבוצת היישובים היחידה שבה נרשם צמצום בהשתתפות המיועדת, בין 2001 ל-2012.

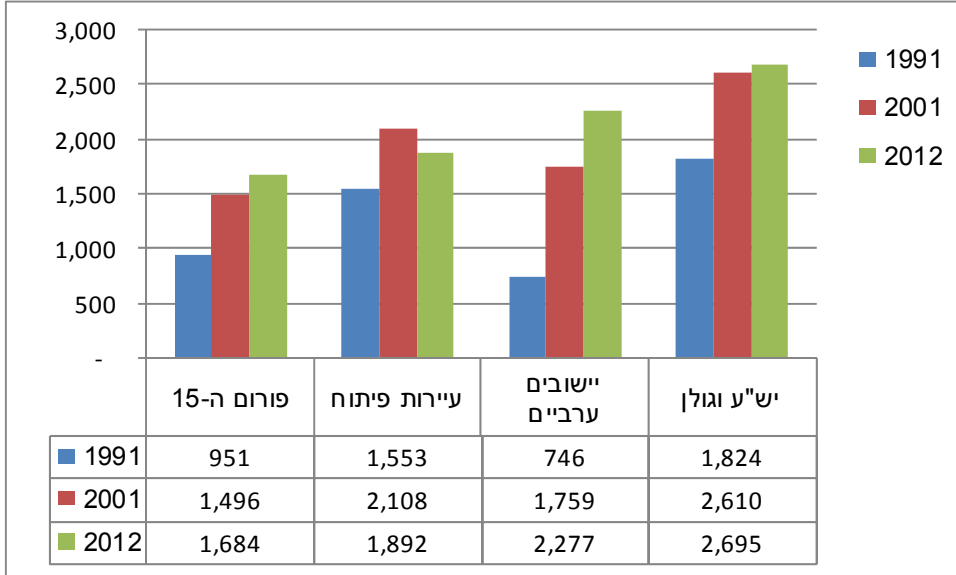
**ההשתתפות הממשלתית המיועדת בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות בישראל,  
1991, 1997, 2001 ו-2012**  
במיליוני ₪, במחירי 2013

2012	2001	1997	1991		
49,524	39,773	32,716	22,651	תקציב רגיל	כלל הרשויות בישראל
13,900	10,774	8,029	5,175	השתתפות מיועדת	
18,299	15,056	12,842	9,546	תקציב רגיל	יישובי "פורום ה-15"
3,962	3,397	2,677	1,824	השתתפות מיועדת	
4,744	4,473	3,694	2,617	תקציב רגיל	עיירות הפיתוח
1,366	1,415	1,089	759	השתתפות מיועדת	
4,916	3,929	2,839	1,401	תקציב רגיל	יישובים ערביים
2,331	1,487	973	428	השתתפות מיועדת	
359	162	90	א.ג.	תקציב רגיל	התנחלויות חרדיות
116	40	17	א.ג.	השתתפות מיועדת	
1,754	1,402	1,007	א.ג.	תקציב רגיל	התנחלויות לא- חרדיות
622	505	281	א.ג.	השתתפות מיועדת	

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, קבצי נתונים.

### הכנסה מיועדת לנפש בתקציב הרגיל, 1991, 2001 ו-2012

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2013  
לפי סדר עולה בשנת 2012



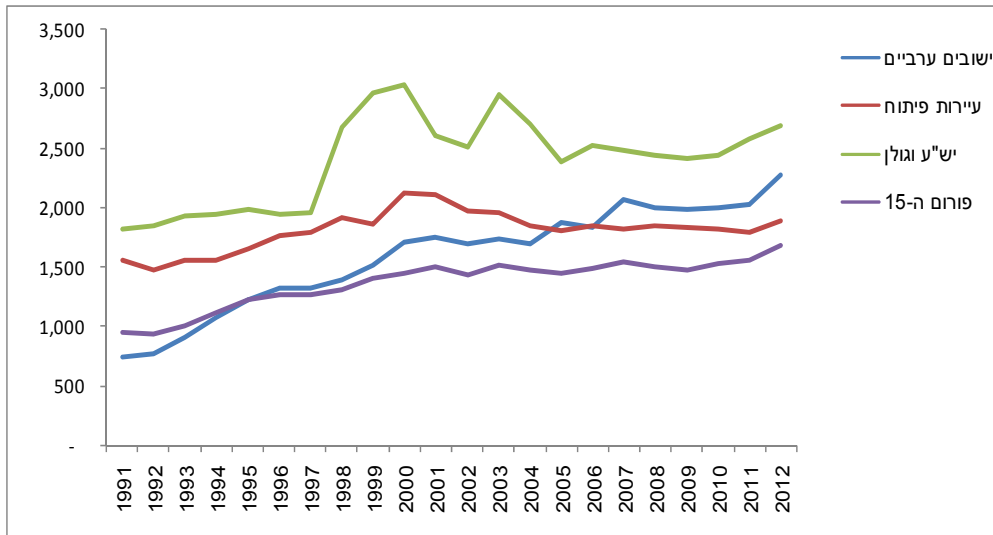
**הערות:**

1. כולל מענקים מיועדים ומענקים מיוחדים. לא כולל מלוות לאיזון ו/או העברות חד פעמיות לכיסוי גרעון.
2. הכנסה מיועדת כוללת הכנסות ממשלתיות לחינוך, תרבות, רווחה, בריאות, דת, קליטת עלייה, איכות סביבה ועוד.

**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות, שנים שונות.

### הכנסה מיועדת לנפש בתקציב הרגיל, 1991-2012

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2013



**הערות:**

1. כולל מענקים מיועדים ומענקים מיוחדים. לא כולל מלוות לאיזון ו/או העברות חד פעמיות לכיסוי גרעון.
2. הכנסה מיועדת כוללת הכנסות ממשלתיות לחינוך, תרבות, רווחה, בריאות, דת, קליטת עלייה, איכות סביבה ועוד.

**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות, שנים שונות.

ראינו, כי ההשתתפות הממשלתית המיועדת, בחישוב לנפש, היתה גבוהה במיוחד בהתנחלויות. אולם אם נבחין בין שתי קבוצות ההתנחלויות, החרדיות והלא-חרדיות, נמצא הבדלים משמעותיים ביותר לאורך כל השנים שמאז 1997<sup>4</sup>: באותה שנה, ההשתתפות הממשלתית המיועדת עמדה בהתנחלויות הלא-חרדיות על 2,134 ₪ בחישוב לנפש – גבוהה פי 2.7 מזו של ההתנחלויות החרדיות, שעמדה על 785 ₪ לנפש. בשנת 2012, הפער הצטמצם במעט, אולם עדיין נותר גבוה, כאשר ההתנחלויות הלא-חרדיות קיבלו תקציב ממשלתי מיועד הגבוה פי 2.4 מזה של מקבילותיהן החרדיות – 3,213 ₪ לנפש לעומת 1,359 ₪ לנפש, בהתאמה.

ישנם שלושה הסברים לפערים אלה:

1. רשתות החינוך החרדי העיקריות – "החינוך העצמאי" של אגודת ישראל ו"מעין החינוך התורני" של ש"ס – מקבלות את ההשתתפות הממשלתית ישירות, ללא תיווך העירייה. אמנם, העברה ישירה נפוצה גם במוסדות לא חרדיים, אלא שבהתנחלויות החרדיות שתי הרשתות הן ככל הנראה בעלות משקל מכריע.
  2. לצד שתי הרשתות הנ"ל פועלים ביישובים חרדיים מוסדות חינוך שאינם משתייכים לרשתות והם מסווגים כ"חינוך מוכר שאינו רשמי", סיווג שמשמעותו המעשית היא שההשתתפות הממשלתית המיועדת בתקציביהם היא חלקית בלבד – בין 55% ל-75% מההשתתפות הרגילה;
  3. ייתכן שגם ההשתתפות הממשלתית בתקציבי הרווחה העירוניים נמוכה יותר ביישובים החרדיים, וזאת מכיוון שבקהילות חרדיות, הנטייה של המשפחות להוציא ילדים, מוגבלים וזקנים לטיפול חיצוני, שהוא יקר מטיפול בקהילה, נמוכה יותר.
- מכל מקום, ההפרדה בין התנחלויות חרדיות ללא-חרדיות מבליטה את רמת המימון הגבוהה במיוחד של השירותים המדינתיים בהתנחלויות הלא-חרדיות, העומדת מאז 2001 על מעט יותר מ-3,000 ₪ לנפש.

<sup>4</sup> נתונים כספיים מלאים על שלושת היישובים החרדיים בהתנחלויות קיימים בלמ"ס רק משנת 1997.

### הכנסה מיועדת לנפש בתקציב הרגיל, שנים נבחרות

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2013

לפני סדר עולה בשנת 2012

2012	2006	2001	1997	
3,213	3,001	3,020	2,134	התנחלויות לא-חרדיות
2,277	1,835	1,759	1,320	יישובים ערביים
1,892	1,846	2,108	1,790	עיירות פיתוח
1,684	1,489	1,496	1,268	פורום ה-15
1,359	928	1,022	785	התנחלויות חרדיות

#### הערות:

1. כולל מענקים מיועדים ומענקים מיוחדים. לא כולל מלוות לאיזון ו/או העברות חד פעמיות לכיסוי גרעון.
2. הכנסה מיועדת כוללת הכנסות ממשלתיות לחינוך, תרבות, רווחה, בריאות, דת, קליטת עלייה, איכות סביבה ועוד.

**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות, שנים שונות.



## 2. מענק איזון: סיוע ממשלתי לאיזון התקציב הרגיל

בנוסף להשתתפות במימון שירותים ממשלתיים הניתנים על ידי הרשות המקומית, הממשלה נוהגת מזה שנים לסייע באיזון התקציב של רשויות הסובלות מהכנסות עצמיות מוגבלות, או לסייע בפתרון בעיות ייחודיות. הסעיף העיקרי כאן הוא המענק הכללי, המוכר בשם "מענק איזון", שנועד להבטיח כי גם רשויות מעוטות משאבים תוכלנה לספק "סל" מינימלי של שירותים מוניציפליים.<sup>5</sup> רשויות מקומיות בעלות הכנסות עצמיות גבוהות אינן זקוקות למענקי איזון; בשלב היסטורי מסויים היו 15 יישובים כאלה, ומכאן השם "פורום ה-15".

בין 1991 ל-2001 גדל התקציב הממשלתי המיועד למענקי איזון, מכ-2.7 מיליארד ₪ לכ-4.5 מיליארד ₪. אולם בתקופת המשבר הכלכלי של האינתיפאדה השנייה ערכה הממשלה קיצוצים תקציביים כבדים, שפגעו בין היתר במענקי האיזון: כתוצאה מקיצוצים אלה עמד תקציב מענקי האיזון ב-2012 על כ-2.9 מיליארד ₪ - גבוה אך במעט ממה שהיה ב-1991. במלים אחרות, כמעט כל הגידול שידע תקציב זה בשנות ה-1990 נמחק כלא היה.

הקיצוץ פגע בכל שלושת קבוצות היישובים המקבלים מענקי איזון - יישובים ערביים, עיירות פיתוח והתנחלויות: ביישובים הערביים הוא ירד מכ-1.2 מיליארד ₪ ב-2001 ל-0.9 מיליארד ₪ ב-2012; בעיירות הפיתוח מכ-0.8 מיליארד ₪ לכ-0.5 מיליארד ₪; ובהתנחלויות הלא-חרדיות מ-386 מיליון ₪ ל-263 מיליון ₪. רק באלה החרדיות מענקי האיזון לא קטנו ונתרו בהיקף דומה לזה של 2001 - אלא שהסכומים בהם מדובר היו ונתרו קטנים מאוד - כ-70 מיליון ₪.

חישוב לנפש של גובה מענקי האיזון מגלה תמונה מורכבת יותר.

היישובים הערביים נהנו בשנות ה-1990 מגידול של כ-100% במענק האיזון, מ-746 ₪ לנפש בשנת 1991 ל-1,464 ₪ לנפש בשנת 2001. אך הקיצוץ בתקציב המענקים הממשלתי פגע בהם קשות ובשנת 2012 עמד מענק האיזון על 886 ₪ לנפש - רק 20% יותר מהרמה של 1991.

מענקי האיזון לעיירות הפיתוח קטנו עוד לפני הקיצוצים התקציביים של תקופת האינתיפאדה השנייה, אך המגמה התחזקה לאחר אותם קיצוצים: בשנת 1995 הגיעו מענקי האיזון לשיא ועמדו על 1,515 ₪ לנפש. בשנת 2012 הם עמדו על 671 ₪ לנפש.

<sup>5</sup> מלבד המענק הכללי נהנות הרשויות המקומיות גם ממענקים להקטנת הגירעון וממלוות לאיזון. כאמור, מענקים אלו לא נכללו בעבודה זו.

ההתנחלויות נהנו במהלך כל השנים הנסקרות כאן ממענק האיזון הגבוה ביותר, בחישוב לנפש. ב-1997, השנה הראשונה בה יש נתונים מלאים גם עבור ההתנחלויות החרדיות, היו תקציבי האיזון של כל ההתנחלויות גבוהים כמעט פי שניים מאלה של עיירות הפיתוח והיישובים הערביים, תוך שההבדל בין ההתנחלויות החרדיות ללא-חרדיות היה קטן. ב-2001 כבר נוצר פער בין שני סוגי ההתנחלויות, וב-2012 עמד מענק האיזון באלה הלא-חרדיות, בחישוב לנפש, על 1,108 ₪ - כ-50% יותר מזה שנרשם בהתנחלויות החרדיות - 720 ₪.

במלים אחרות, מענקי האיזון לא הותאמו לקצב גידול האוכלוסייה, לא ביישובים הערביים ולא בהתנחלויות החרדיות.

**מענק האיזון בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות בישראל, 1991, 1997, 2001 ו-2012**  
במיליוני ₪, במחירי 2013

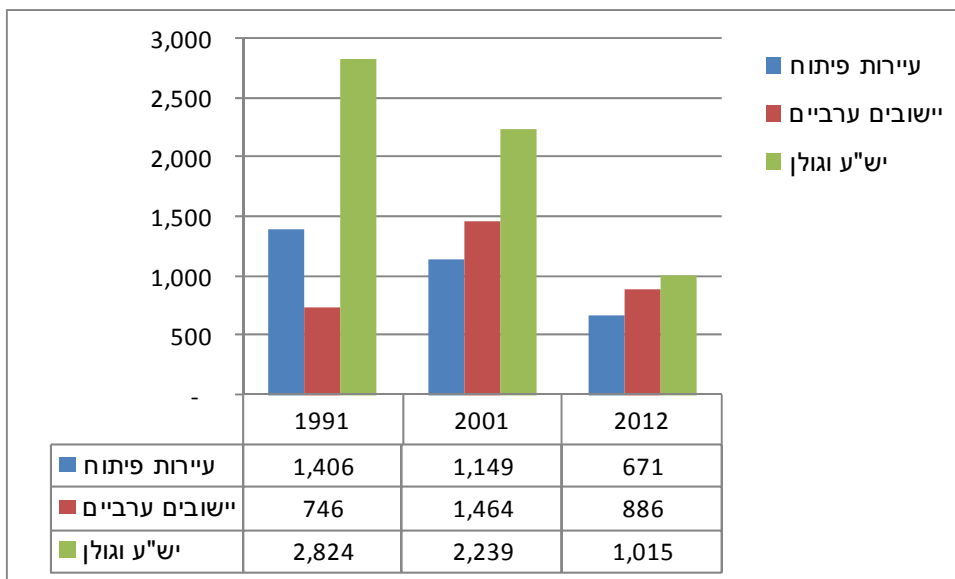
2012	2001	1997	1991	
2,896	4,534	4,410	2,716	כלל הרשויות בישראל
507	771	842	687	עיירות הפיתוח
939	1,238	1,081	428	יישובים ערביים
73	72	54	א.נ.	התנחלויות חרדיות
263	386	348	א.נ.	התנחלויות לא-חרדיות

הערה: יישובי פורום ה-15 אינם מקבלים מענקי איזון מהמדינה.

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, קבצי נתונים.

## מענק איזון לנפש בתקציב הרגיל, 1991, 2001, 2012-

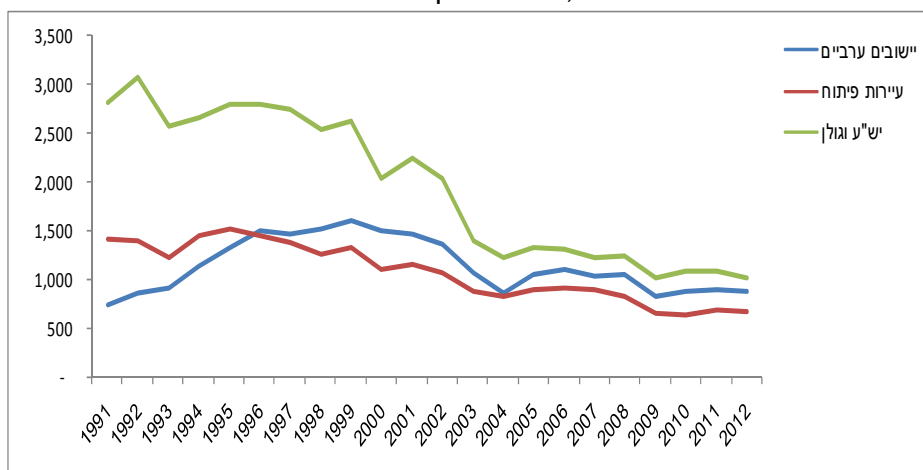
בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2013  
לפי סדר עולה בשנת 2012



**הערה:** יישובי "פורום ה-15" אינם מקבלים מענקי איזון מהמדינה.  
**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות, שנים שונות.

## מענק איזון לנפש בתקציב הרגיל, 1991-2012-

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2013



**הערה:** יישובי "פורום ה-15" אינם מקבלים מענקי איזון מהמדינה.  
**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות, שנים שונות.

### הכנסה ממענק איזון לנפש בתקציב הרגיל, שנים נבחרות

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2013  
לפי סדר עולה בשנת 2012

2012	2006	2001	1997	
671	917	1,149	1,384	עיירות פיתוח
720	1,155	1,826	2,534	התנחלויות חרדיות
886	1,114	1,464	1,467	יישובים ערביים
1,108	1,333	2,308	2,639	התנחלויות לא-חרדיות

**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות, שנים שונות.

### 3. הכנסות עצמיות בתקציב הרגיל

ברוב הרשויות המקומיות בישראל, מקור ההכנסה העיקרי הוא הכנסות עצמיות - הכנסות שהרשויות גובות מפרטים, תאגידיים ומוסדות, ובהן: ארנונה, אגרות והכנסות מדמי שירות, משכר לימוד, מרכוש ומפעלים שבבעלות הרשות וכן מהשתתפות בעלים במימון עבודות פיתוח. גובה ההכנסות העצמיות תלוי במצבו הכלכלי של היישוב ובעיקר, האם יש בו שטחי תעשייה ומסחר שיכולים להניב הכנסות מארנונה עסקית, האם יש בו מוסדות מדינה כולל בסיסי צבא והאם אוכלוסייתו מבוססת דיה כדי לשלם מסים שיממנו שירותים מקומיים ראויים.

ב-2012, ההכנסות העצמיות היוו 64% מכלל הכנסותיהן של הרשויות המקומיות בישראל. משקלן של ההכנסות העצמיות היה גדול במיוחד ביישובי "פורום ה-15" - 76%. בעיירות הפיתוח עמד משקלן על 58%. בשאר קבוצות היישובים, משקל ההכנסות העצמיות היה נמוך משמעותית: בהתנחלויות, חרדיות ולא-חרדיות כאחד, הוא עמד על 41% (וזאת בעקבות גידול שנרשם מאז 1997) וביישובים הערביים - על 30% בלבד.

**הכנסות עצמיות בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות בישראל,  
1991, 1997, 2001 ו-2012  
במיליוני ₪, במחירי 2013**

2012	2001	1997	1991	
31,605	23,671	19,964	14,413	כלל הרשויות בישראל
13,947	11,483	9,974	7,563	יישובי "פורום ה-15"
2,743	2,121	1,707	1,126	עיירות פיתוח
1,490	1,070	782	452	יישובים ערביים
148	50	20	א.נ.	התנחלויות חרדיות
722	447	369	א.נ.	התנחלויות לא- חרדיות

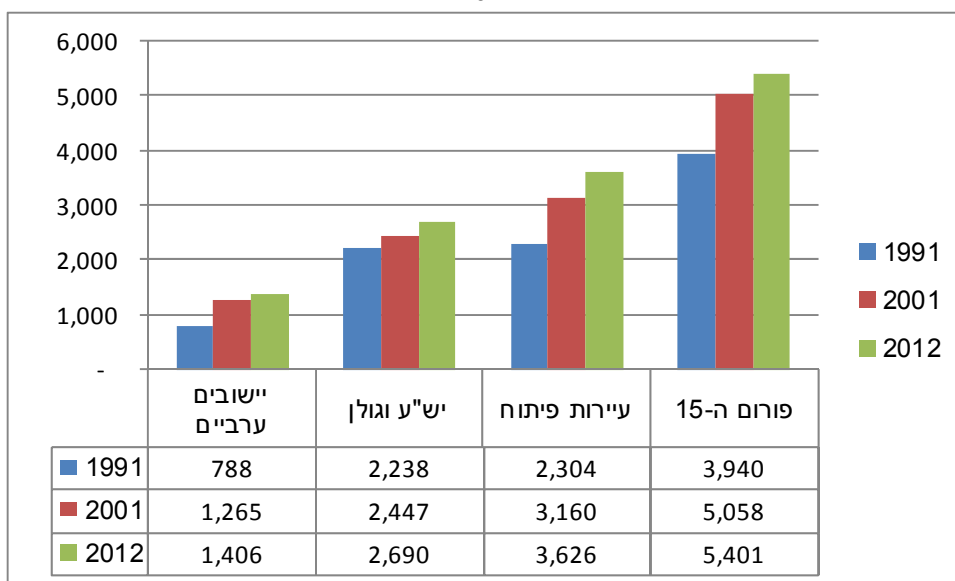
**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, קבצי נתונים.

## הכנסה עצמית לנפש בתקציב הרגיל, 1991, 2001 ו-2012

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2013

לפי סדר עולה בשנת

2012



**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות, שנים שונות.

החישוב לנפש מעשיר את התמונה. מצבם הכלכלי של יישובי "פורום ה-15" הוא הטוב מבין ארבע הקבוצות הנדונות כאן והדבר משתקף היטב בתרשים שלעיל. ב-2012 עמדה ההכנסה העצמית לנפש ביישובים אלו על 5,401 ₪, בהשוואה ל-1,406 ₪ ביישובים הערביים; ב-1991 הפער היה גדול עוד יותר. עיירות הפיתוח נמצאות במקום השני – אך במרחק רב מיישובי "פורום ה-15".

ההתנחלויות מצויות בתווך, בין עיירות הפיתוח ליישובים הערביים (ב-1991 הן היו קרובות מאוד לעיירות הפיתוח). אך יש הבדלים משמעותיים ביותר בין ההתנחלויות החרדיות ללא-חרדיות: ההתנחלויות הלא-חרדיות מצטיינות בהכנסה עצמית הגבוהה פי שניים מזו של ההתנחלויות החרדיות – 3,049 ₪ לעומת 1,464 ₪.

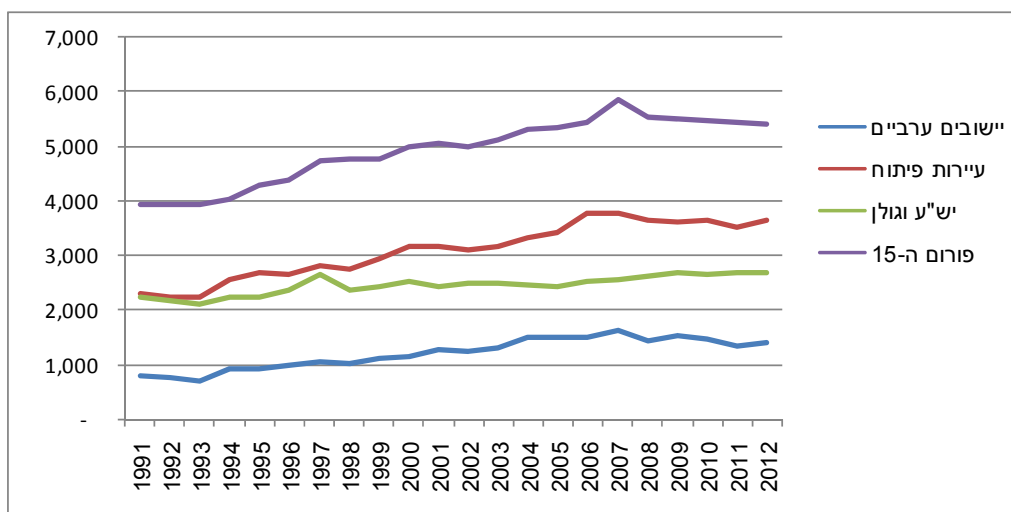
ההכנסות העצמיות של ההתנחלויות החרדיות דומות לאלו של היישובים הערביים ודבר זה נכון לגבי כל התקופה הנסקרת כאן. יצויין כי מדובר בשתי קבוצות יישובים הנעדרים תשתית כלכלית עצמאית שאוכלוסייתן מתאפיינת בשיעורי העוני הגבוהים ביותר בישראל – למעלה מ-50% (המוסד לביטוח לאומי, דו"ח ממדי העוני והפערים החברתיים, שנים שונות).

**הכנסה עצמית לנפש בתקציב הרגיל, שנים נבחרות**  
 בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2013  
 לפני סדר עולה בשנת 2012

2012	2006	2001	1997	
1,406	1,514	1,265	1,061	יישובים ערביים
1,464	1,365	1,285	934	התנחלויות חרדיות
3,049	2,806	2,674	2,798	התנחלויות לא-חרדיות
3,626	3,764	3,160	2,806	עירות פיתוח
5,401	5,461	5,058	4,725	פורום ה-15

**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות, שנים שונות.

**הכנסה עצמית לנפש בתקציב הרגיל, 2012-1991**  
 בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2013



**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות, שנים שונות.

## 4. התקציב הבלתי רגיל: הכנסות עירוניות למימון פעולות פיתוח

לצד התקציב הרגיל של הרשויות המקומיות, שבו דנו עד כה, ישנו תקציב המיועד למימון פעולות פיתוח וקרוי "תקציב בלתי רגיל" (ובראשי תיבות – תב"ר). פעולות הפיתוח כוללות בניית מבני ציבור, סלילת כבישים והתקנת תשתיות, רכישה של ציוד, מכונות, קרקע וכיו"ב. רשויות מקומיות מגייסות את התקציב הבלתי רגיל ממקורות שונים: מן הממשלה, מהלוואות בנקאיות, אשראי קבלני, מכירת רכוש ועוד.

התקציב הבלתי רגיל של כלל הרשויות המקומיות בישראל גדל בין 1994 ל-2012, מ-8.8 מיליארד ₪ ל-11.7 מיליארד ₪ (ר' נספח).<sup>6</sup> הגידול הבולט ביותר נרשם ביישובי "פורום ה-15", שם גדל תקציב זה מ-2.8 מיליארד ₪ ל-4.3 מיליארד ₪. לעומת זאת, בעיירות הפיתוח נותר התקציב הבלתי רגיל ב-2012 כמות שהיה בשני העשורים הקודמים ואילו ביישובים הערביים, שם גדל התקציב הבלתי רגיל בעשור שבין 1991 ל-2001, נרשמה בעשור השני ירידה, כך שב-2012 היה תקציב זה דומה ברמתו לזה של שנת 1991.

בהתנחלויות גדל התקציב הבלתי רגיל, אך רוב הגידול נרשם בהתנחלויות החרדיות – נתון התואם את העובדה שאוכלוסייתם גדלה במהלך השנים 1997-2012 ב-37.6%.

התמונה משתנה כאשר אנו בוחנים את הנתונים בחישוב לנפש.

ההתנחלויות הלא-חרדיות נהנו בשנת 2012 מן ההכנסה העירונית בתקציב הבלתי רגיל הגבוהה ביותר, בחישוב לנפש: 1,870 ₪; הנתון המקביל עבור יישובי "פורום ה-15" היה 1,647 ₪; ההתנחלויות החרדיות – 1,524 ₪; עיירות הפיתוח – 1,118 ₪ וביישובים הערביים – 855 ₪.

הכנסות הרשויות המקומיות לצרכי פיתוח ידעו עליות ומורדות על פני השנים הנדונות כאן: ביישובים הערביים, שנהנו מגידול בהכנסות מן הממשלה לצרכי התקציב הרגיל, היתה ירידה משמעותית בהכנסות לצרכי פיתוח. גם בעיירות הפיתוח נרשמה ירידה הירידה הגדולה ביותר נרשמה בהתנחלויות הלא-חרדיות, ועם זאת נותרו התנחלויות אלה בראש הסולם, עם הכנסה לצרכי פיתוח של 1,870 ₪ ב-2012 – הכנסה גבוהה אפילו מזו של יישובי "פורום ה-15", היישובים המבוססים ביותר בישראל. בהתנחלויות החרדיות רמת ההכנסות לצרכי פיתוח היתה יציבה על פני השנים ודומה לזו של שאר קבוצות היישובים.

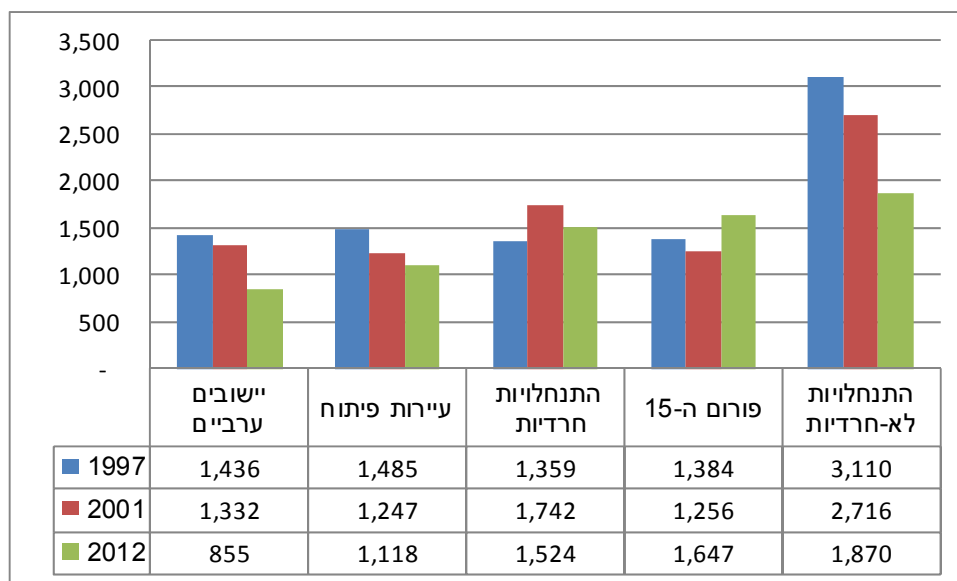
<sup>6</sup> נתונים מלאים של התקציב הבלתי רגיל קיימים משנת 1994.



## הכנסה עירונית לנפש בתקציב הבלתי רגיל, 1997, 2001 ו-2012

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2013

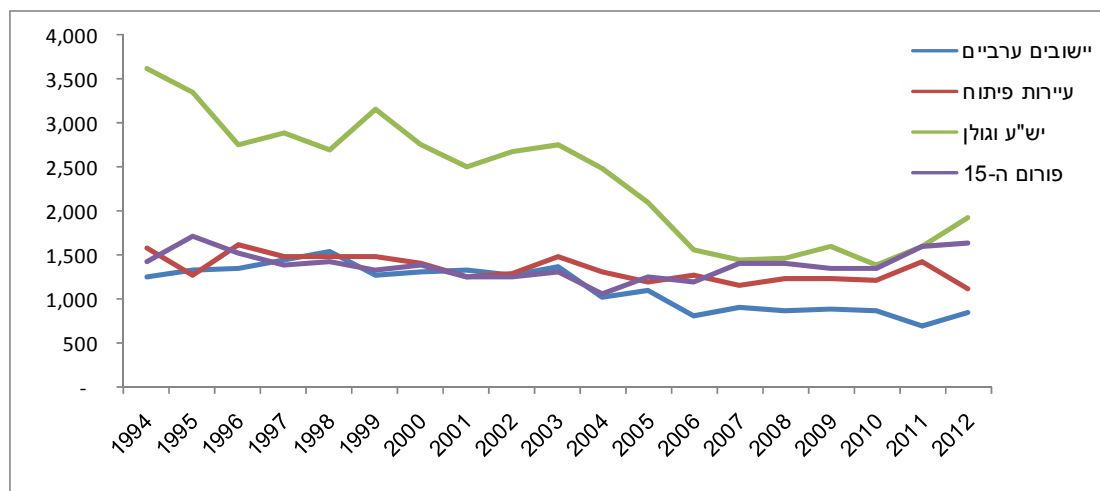
לפי סדר עולה בשנת 2012



**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות, שנים שונות.

## הכנסה עירונית לנפש בתקציב הבלתי רגיל, 1994-2012

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2013



**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות, שנים שונות.

## 5. הוצאות עירוניות בתקציב הרגיל

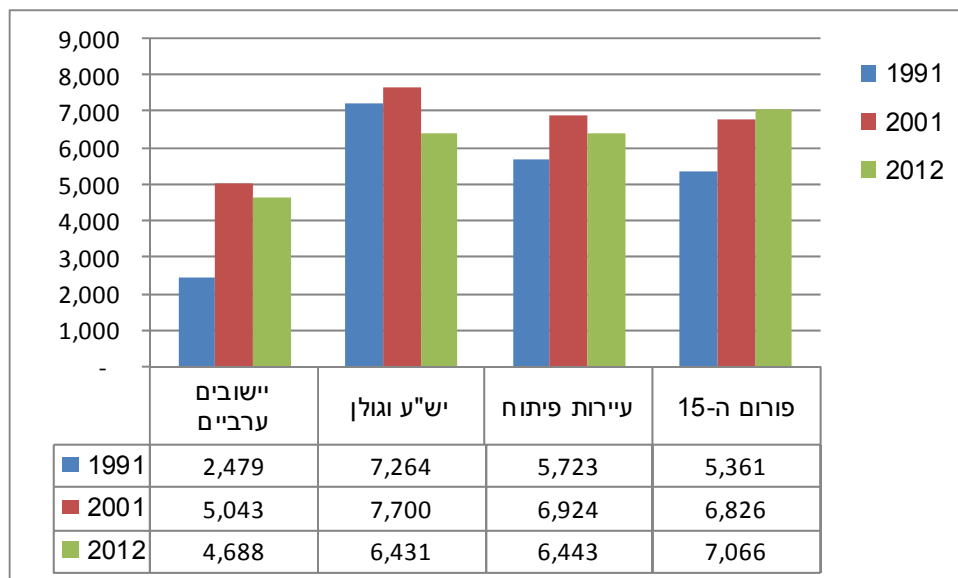
עד כה דנו בהכנסות של הרשויות המקומיות. עתה נדון בהוצאות: תחילה בהוצאות במסגרת התקציב הרגיל ואחר כך בהוצאות במסגרת התקציב הבלתי רגיל.

הנתון הבולט ביותר העולה מן התרשים והלוח שלהלן הוא רמת ההוצאה הנמוכה ביישובים הערביים: ב-1991 היו ההוצאות של הרשויות המקומיות הערביות קטנות ביותר מ-50% מאלה של עיירות הפיתוח ויישובי "פורום ה-15", והן עמדו על לא יותר משליש מן ההוצאות של ההתנחלויות. בהמשך גדלו הוצאות הרשויות הערביות בתקציב הרגיל, אולם ב-2012 הן היו עדיין קטנות משמעותית מאלה של שאר קבוצות היישובים – 4,688 ₪ לעומת כ-6,400 ומעלה.

הוצאותיהן של כלל ההתנחלויות, בחישוב לנפש, קטנו מ-7,264 ₪ לנפש ב-1991 ל-6,431 ₪ ב-2012. ב-2012, ההוצאה הממוצעת בהתנחלויות היתה נמוכה במעט מזו ביישובי "פורום ה-15". אולם כאשר מבחינים בין ההתנחלויות החרדיות ללא-חרדיות התמונה משתנה: ב-2012, ההוצאה לנפש בתקציב הרגיל בהתנחלויות החרדיות היתה הנמוכה ביותר, 3,596 ₪ לנפש, נמוכה אף מזו של היישובים הערביים, בעוד שההוצאה בהתנחלויות הלא-חרדיות – 7,416 ₪ - היתה הגבוהה ביותר, גבוהה אף מזו של יישובי "פורום ה-15".

### הוצאה עירונית לנפש בתקציב הרגיל, 1991, 2001 ו-2012

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2013  
לפי סדר עולה בשנת 2012



**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות, שנים שונות.

### הוצאה לנפש בתקציב הרגיל, שנים נבחרות

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2013

לפני סדר עולה בשנת 2012

2012	2006	2001	1997	
3,596	3,486	4,225	4,230	התנחלויות חרדיות
4,688	4,953	5,043	4,088	יישובים ערביים
6,443	6,983	6,924	6,453	עיירות פיתוח
7,066	7,017	6,826	6,330	פורום ה-15
7,416	7,132	8,398	7,736	התנחלויות לא-חרדיות

**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות, שנים שונות.

## 6. הוצאות עירוניות בתקציב הבלתי רגיל

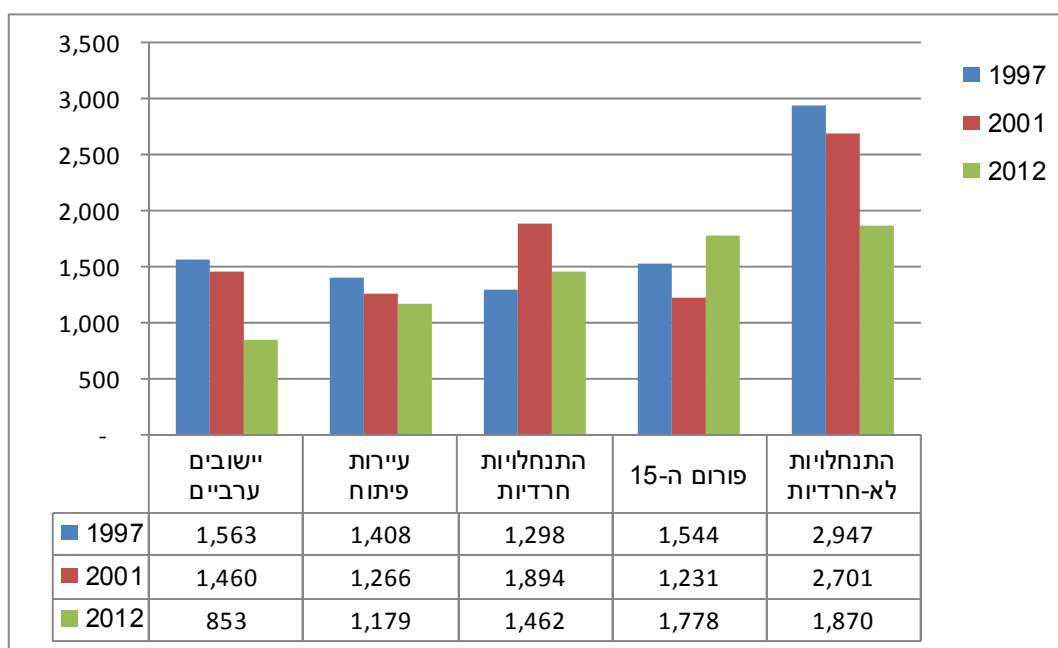
ההתנחלויות הלא-חרדיות נהנו במהלך כל התקופה הנדונה כאן מרמת ההוצאה לנפש הגבוהה ביותר בתקציב הבלתי רגיל, דהיינו, הוצאות פיתוח. אמנם, הוצאה זו קטנה משמעותית בשני העשורים האחרונים, אך גם ב-2012 היא היתה גבוהה, אם כי במעט, מזו של יישובי "פורום ה-15", היישובים המבוססים ביותר בישראל.

היישובים בעלי ההוצאה המוניציפלית לנפש הנמוכה ביותר בתקציב הבלתי רגיל היו עיירות הפיתוח והיישובים הערביים: אלה האחרונים הוציאו ב-2012 853 ₪ לנפש, בהשוואה ל-1,870 ₪ בהתנחלויות הלא-חרדיות.

ההתנחלויות החרדיות ידעו הוצאה בתקציב הבלתי רגיל גדולה מזו של עיירות הפיתוח והיישובים הערביים (אך קטנה מזו של ההתנחלויות הלא-חרדיות), ככל הנראה בגלל קצב גידול האוכלוסייה בהן, שלווה בבינוי ובפיתוח פיסי של היישובים.

### הוצאה עירונית לנפש בתקציב הבלתי רגיל, 1997, 2001 ו-2012

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2013  
לפי סדר עולה בשנת 2012



**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות, שנים שונות.

**נספח א'**  
**אוכלוסייה ברשויות המקומיות בישראל, 2012-1991**  
 במספרים מוחלטים

התנחלויות חרדיות	התנחלויות לא- חרדיות	יש"ע וגולן	יישובים ערביים	עיירות פיתוח	"פורום ה-15"	ישראל	
		106,100	573,730	488,500	1,919,300	4,949,100	1991
		117,600	592,500	507,700	1,790,300	5,123,500	1992
		129,100	638,230	532,400	1,981,100	5,261,400	1993
		141,200	660,500	560,000	2,014,200	5,399,300	1994
		150,900	683,800	585,200	2,048,600	5,544,900	1995
		159,500	671,300	603,900	2,078,600	5,685,100	1996
21,200	131,800	169,200	736,700	608,400	2,110,800	5,828,900	1997
		178,100	761,600	622,400	2,147,300	5,970,700	1998
		199,300	787,300	643,200	2,194,900	6,125,300	1999
		214,200	815,000	661,200	2,234,400	6,289,200	2000
39,200	167,300	224,000	845,600	671,100	2,270,400	6,439,000	2001
		236,400	864,800	680,500	2,291,800	6,570,000	2002
		248,200	892,400	691,200	2,309,900	6,689,700	2003
		260,917	917,459	698,131	2,336,300	6,809,000	2004
		265,100	942,000	705,400	2,360,200	6,930,100	2005
66,300	192,900	279,600	965,100	711,400	2,385,500	7,053,700	2006
		294,400	992,800	716,800	2,408,200	7,180,100	2007
		299,400	1,044,400	721,500	2,471,700	7,308,800	2008
		315,500	1,067,500	726,100	2,505,600	7,485,600	2009
		330,600	1,092,700	736,600	2,527,800	7,623,600	2010
		345,200	1,103,300	741,700	2,547,200	7,765,800	2011
101,000	236,900	361,800	1,131,200	756,400	2,582,200	7,910,500	2012

**הערות:**

1. נתוני האוכלוסייה בתרשים שלעיל לקוחים מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות, למעט הנתונים של כלל ישראל שנלקחו מהשנתון.
  2. נערכה זקיפה של נתונים חסרים, בעיקר בקרב יישובים ערביים.
  3. הנתונים מחושבים על פי אוכלוסייה ממוצעת לכל שנה.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, *שנתון סטטיסטי לישראל*, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, קבצי נתונים.

## נספח ב'

הכנסות עירוניות בתקציב הרגיל והבלתי רגיל  
ברשויות המקומיות בישראל, 1991, 1997, 2001 ו-2012  
במיליוני ₪, במחירי 2013

2012	2001	1997	<sup>3</sup> 1991	
<b>ישראל</b>				
49,520	39,772	32,715	22,650	תקציב רגיל
13,900	10,774	8,029	5,175	ממשלה
2,896	4,535	4,410	2,716	מענק איזון
31,605	23,671	19,964	14,413	עצמיות
11,682	9,028	9,165	8,801	תקציב בלתי רגיל
<b>יישובים ערביים</b>				
4,916	3,929	2,839	1,401	תקציב רגיל
2,331	1,487	973	428	ממשלה
939	1,238	1,081	428	מענק איזון
1,490	1,070	782	452	עצמיות
907	1,126	1,057	828	תקציב בלתי רגיל
<b>עירות פיתוח</b>				
4,744	4,473	3,694	2,618	תקציב רגיל
1,366	1,415	1,089	759	ממשלה
507	771	842	687	מענק איזון
2,743	2,121	1,707	1,126	עצמיות
845	837	904	887	תקציב בלתי רגיל

<b>"פורום ה-15"</b>				
18,300	15,057	12,842	9,546	תקציב רגיל
3,962	3,397	2,677	1,824	ממשלה
13,947	11,483	9,974	7,563	עצמיות
4,252	2,851	2,923	2,812	תקציב בלתי רגיל
<b>יש"ע וגולן</b>				
2,319	1,717	1,257	740	תקציב רגיל
792	585	333	193	ממשלה
367	501	465	300	מענק איזון
973	548	449	237	עצמיות
694	562	487	510	תקציב בלתי רגיל
<b>מזה: התנחלויות לא-חרדיות</b>				
1,754	1,402	1,007	א.נ.	תקציב רגיל
622	505	281	א.נ.	ממשלה
263	386	348	א.נ.	מענק איזון
722	447	369	א.נ.	עצמיות
443	454	410	א.נ.	תקציב בלתי רגיל
<b>מזה: התנחלויות חרדיות</b>				
359	162	90	א.נ.	תקציב רגיל
116	40	17	א.נ.	ממשלה
73	72	54	א.נ.	מענק איזון

148	50	20	א.נ.	עצמיות
154	68	29	א.נ.	תקציב בלתי רגיל

**הערות:**

1. לחלק מהיישובים הערביים לא היו נתונים כספיים מבוקרים: בשנת 2006 לטייבה וירכא; בשנת 2007 לטייבה; בשנת 2008 לטייבה ונצרת; בשנת 2009 לטייבה, סחנין, בענה, דלית אל כרמל, דיר אל-אסד, מג'ד אל-כרום, עספיא, פורדיס וראמה; בשנת 2010 לטייבה; בשנת 2012 ללקיה, עין מאהל, טייבה ועספיא.
  2. יישובי "פורום ה-15" אינם מקבלים מענק איזון מהמדינה.
  3. נתוני התקציב הבלתי רגיל הם לשנת 1994.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות, שנים שונות.



**נספח ג'  
הכנסות עירוניות לנפש בתקציב הרגיל והבלתי רגיל**

**ברשויות המקומיות בישראל, 1991-2012**

מדד: ישראל (ללא יש"ע וגולן) = 100

2012	2011	2009	2007	2005	2003	2001	1999	1997	1995	1993	1991	
<b>ישראל ללא יש"ע וגולן</b>												
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	תקציב רגיל
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	עצמיות
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	ממשלה
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	מענק איזון
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	תקציב בלתי רגיל
<b>יישובים ערביים</b>												
74	71	72	74	74	71	76	75	70	66	55	54	תקציב רגיל
34	33	37	37	37	34	34	32	31	29	24	27	עצמיות
126	120	122	123	116	108	108	101	98	95	83	73	ממשלה
263	264	256	253	246	240	227	228	212	181	179	151	מענק איזון
58	50	72	68	88	99	98	95	94	81	א.ג.	א.ג.	תקציב בלתי רגיל
<b>עיירות פיתוח</b>												
100	100	103	101	103	102	109	110	110	110	113	119	תקציב רגיל
89	86	86	85	84	82	85	84	82	84	78	79	עצמיות
103	107	113	109	113	123	129	124	132	128	140	152	ממשלה
199	200	203	214	206	195	178	188	200	206	239	284	מענק איזון
76	101	98	88	96	108	92	112	97	77	א.ג.	א.ג.	תקציב בלתי רגיל
<b>יש"ע וגולן</b>												
102	104	99	95	100	117	126	140	134	132	147	156	תקציב רגיל
66	66	64	58	60	65	66	70	77	70	74	77	עצמיות
125	154	149	148	156	185	160	198	145	154	175	179	ממשלה
301	319	314	297	307	310	347	372	396	380	500	571	מענק איזון

131	114	128	109	168	198	185	235	188	204	א.נ.	א.נ.	תקציב בלתי רגיל
<b>פורום ה-15</b>												
113	114	112	113	111	113	109	107	110	110	112	111	תקציב רגיל
132	134	131	133	131	135	137	136	138	133	137	136	עצמיות
88	93	91	92	92	95	92	93	94	94	91	93	ממשלה
112	114	108	106	100	95	93	100	91	104	א.נ.	א.נ.	תקציב בלתי רגיל

**הערות:**

1. לחלק מהיישובים הערביים לא היו נתונים כספיים מבוקרים: בשנת 2006 לטייבה וירכא; בשנת 2007 לטייבה; בשנת 2008 לטייבה ונצרת; בשנת 2009 לטייבה, סחנין, בענה, דלית אל כרמל, דיר אל-אסד, מג'ד אל-כרום, עספיא, פורדיס וראמה; בשנת 2010 לטייבה; בשנת 2012 ללקיה, עין מאהל, טייבה ועספיא.
  2. יישובי "פורום ה-15" אינם מקבלים מענק איזון מהמדינה.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות, שנים שונות.

**נספח ד'**  
**הוצאות עירוניות לנפש בתקציב הרגיל והבלתי רגיל**  
**ברשויות המקומיות בישראל, 2012-1991**  
 מודד: ישראל (ללא יש"ע וגולן) = 100

2012	2011	2009	2007	2005	2003	2001	1999	1997	1995	1993	1991	
<b>ישראל ללא יש"ע וגולן</b>												
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	תקציב רגיל
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	תקציב בלתי רגיל
<b>יישובים ערביים</b>												
74	72	73	79	81	78	79	76	71	66	59	52	תקציב רגיל
57	55	72	67	88	89	107	103	96	83	א.ג.	א.ג.	תקציב בלתי רגיל
<b>עיירות פיתוח</b>												
102	103	106	103	104	108	109	111	111	110	115	120	תקציב רגיל
79	91	102	93	102	104	93	115	86	84	א.ג.	א.ג.	תקציב בלתי רגיל
<b>יש"ע וגולן</b>												
102	104	98	95	100	113	121	137	129	129	147	152	תקציב רגיל
127	127	133	108	174	198	187	250	169	196	א.ג.	א.ג.	תקציב בלתי רגיל
<b>פורום ה-15</b>												
112	113	111	111	108	109	107	107	109	109	111	113	תקציב רגיל
120	112	106	108	98	95	90	94	95	103	א.ג.	א.ג.	תקציב בלתי רגיל

**הערה:** לחלק מהיישובים הערביים לא היו נתונים כספיים מבוקרים: בשנת 2006 לטייבה וירכא; בשנת 2007 לטייבה; בשנת 2008 לטייבה ונצרת; בשנת 2009 לטייבה, סחנין, בענה, דלית אל כרמל, דיר אל-אסד, מג'ד אל-כרום, עספיא, פורדיס וראמה; בשנת 2010 לטייבה; בשנת 2012 ללקיה, עין מאהל, טייבה ועספיא.  
**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות, שנים שונות.