

מלמון ממשללל של  
הללללללללללל  
בלל"ע ובלולן בלללל  
הללללללל:  
ללללללללללל, בלללל  
ללללללללללללללל

ד"ר שלמה סבלללל

אלל קוננר-אלללל

אלון אלללל

27.1.2002

# תוכן עניינים

## עיקרי הדברים

חלק א': הכנסות והוצאות של הרשויות המקומיות בישראל בשנות התשעים

מבוא

פרק א. הכנסות של הרשויות המקומיות

פרק ב. הוצאות של הרשויות המקומיות

חלק ב': בנייה למגורים ובנייה למבני ציבור, 1990 - 1999

חלק ג': סלילת כבישים בישראל וביש"ע, 1990 - 1999

מקורות

# עיקרי הדברים

## מבוא

מסמך זה עוסק במימון ממשלתי של ההתיישבות הישראלית בשטחי יש"ע והגולן, בשלושה תחומי פעילות: התקציבים המוניציפליים, הבנייה למגורים וסלילת הכבישים.

הנתונים מוצגים כך שניתן להשוות בין רמת המימון הממשלתי של היישובים הישראליים ביש"ע ובגולן ובין הרמה הממוצעת של מימון ממשלתי של הרשויות המקומיות בישראל. בנוסף, הנתונים מאפשרים להשוות בין רמת המימון הממשלתי של היישובים הישראליים ביש"ע ובגולן ובין רמת המימון הממשלתי של שלוש קבוצות של יישובים: שתיים מקבוצות היישובים הללו מאוכלסות בעיקר על ידי ישראלים מעוטי משאבים - עיירות פיתוח ויישובים ערביים; ואילו הקבוצה השלישית, זו של יישובי "פורום החמש-עשרה", מצטיינת בכך שהרשויות המקומיות החברות בה, שרובן מבוססות, אינן מקבלות מענקים כספיים מן הממשלה.

הניתוח המוצג כאן מתייחס לעשור הקודם, שנות התשעים. הניתוח מבוסס על שלושה פרסומים סדירים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: *רשויות מקומיות, נתונים פיסיים; רשויות מקומיות, נתונים כספיים; הבינוי בישראל*. סדירות הפרסום של הנתונים הללו מאפשרת ניתוח רב-שנתי שיטתי.

יש להדגיש כי המסמך אינו מקיף את מכלול המימון הממשלתי של הפעילות הציבורית ביישובי יש"ע והגולן. משרד הביטחון מקדיש סכומים ניכרים למימון הביטחון, הסלילה והתחבורה ביש"ע ובגולן, אלא שנתוני משרד הביטחון אינם גלויים. משרדי ממשלה אחרים משתתפים במימון פעילויות מגוונות: כך, למשל, משרד השיכון, המעניק סיוע ברכישת דירה ובשכר דירה, תוך העדפה ליישובים המוגדרים כבעלי עדיפות לאומית (ר', למשל, מרכז אדוה, *מימוש משכנתאות ממשלתיות לפי מחוז, יישוב וקבוצות נבחרות* 2000, ספטמבר 2001); יישובים שכאלה זוכים להטבות גם ממשרדים נוספים, ובהם, למשל, משרד החינוך (ר' למשל מרכז אדוה, *מעמד של עדיפות לאומית בתחום החינוך: יישובים ערביים, עיירות פיתוח והתנחלויות*, פברואר 1999). חטיבת ההתיישבות שבמשרד החקלאות מעבירה מדי שנה בערך 150 מיליון ש"ח ליישובים הישראליים ביש"ע ובגולן (ר' מבקר המדינה, *דו"ח שנתי 2005: 516*; ומשרד האוצר, *הצעת תקציב משרד החקלאות*, שנים שונות). בנוסף על כך ניתנות למתיישבים ביש"ע והגולן גם הטבות ברמה האישית והמשפחתית - למשל, זיכויים במס הכנסה ופטור משכר לימוד בגני טרום-חובה.

במסמך זה 3 חלקים: חלק א' עוסק בתקציבים מוניציפליים; חלק ב' עוסק בבנייה למגורים וחלק ג' עוסק בסלילת כבישים.

# חלק א. תקציבים מוניציפליים

היישובים הישראליים בישיע ובגולן זכו להעדפה ממשלתית בולטת וחריגה בכל מהלך העשור האחרון.

בכל פן ופן של התקצוב הממשלתי של הרשויות המקומיות, זכו היישובים הישראליים בישיע ובגולן למימון גבוה מזה שלו זכו היישובים בישראל גופא.

ההעדפה של היישובים הישראליים בישיע ובגולן בולטת במיוחד כאשר משווים בינם ובין שתי קבוצות של יישובים הניצבים בקצה התחתון של סולם ההכנסות והמשאבים בישראל: עיירות הפיתוח והיישובים הערביים.

כידוע, ממשלות ישראל נקטו במהלך השנים מדיניות של העדפה כלפי עיירות הפיתוח, ובו זמנית מדיניות של הזנחה כלפי היישובים הערביים, וזאת למרות שהמעמד החברתי כלכלי של תושבי שתי קבוצות היישובים הללו קרוב למדי. עם זאת, הנתונים המוצגים להלן מעלים כי מידת ההעדפה הממשלתית את היישובים הישראליים בישיע והגולן הייתה גדולה הרבה יותר מן ההעדפה הממשלתית את עיירות הפיתוח.

ואולם ההעדפה הממשלתית את היישובים הישראליים בישיע והגולן בולטת גם כאשר משווים בינן ובין היישובים העירוניים המבוססים (מבחינה תקציבית) בישראל. לצורך ההשוואה בחרנו ביישובים שהתאגדו לאחרונה ב"פורום החמש-עשרה" - רשויות מקומיות שאינן מקבלות מענקי איזון, (הארץ, 30.3.2001).

## תקציבים מוניציפליים: 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. מרביתו - תשלום שכר לעובדי הרשות ומימון קניות שוטפות לצורך הענקת שירותים.

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

בכל אחד משני סוגי התקציב, הרגיל והבלתי רגיל, ישנן הכנסות והוצאות.

**הערה:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לא פירסמה נתונים מלאים על התקציב הבלתי רגיל של מועצות מקומיות בעלות אוכלוסייה של 5,000 נפש ומטה לשנים 1990 (1993 - נתוני התקציב הרגיל פורסמו במלואם). עם המועצות הללו נמנים רבים מן היישובים הערביים והיישובים ביש"ע ובגולן, וחלק מעיירות הפיתוח בהן אנו עוסקים כאן. כיוון שכך, נתוני ההכנסות של התקציב הבלתי רגיל המוצגים במסמך זה הם עבור השנים 1994, 1998 - ונתוני ההוצאות של התקציב הבלתי רגיל הם עבור השנים 1994 - 1997.

### מקורות של ההכנסות המוניציפליות

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

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

הכנסות מן הממשלה: הממשלה משתתפת בתקציבי הרשויות בשתי צורות: (א) השתתפות כללית, המורכבת ממענקים 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 2000

כל הנתונים התקציביים המוצגים במסמך זה הם במחירים קבועים לשנת 2000, אלא אם כן צויין אחרת.

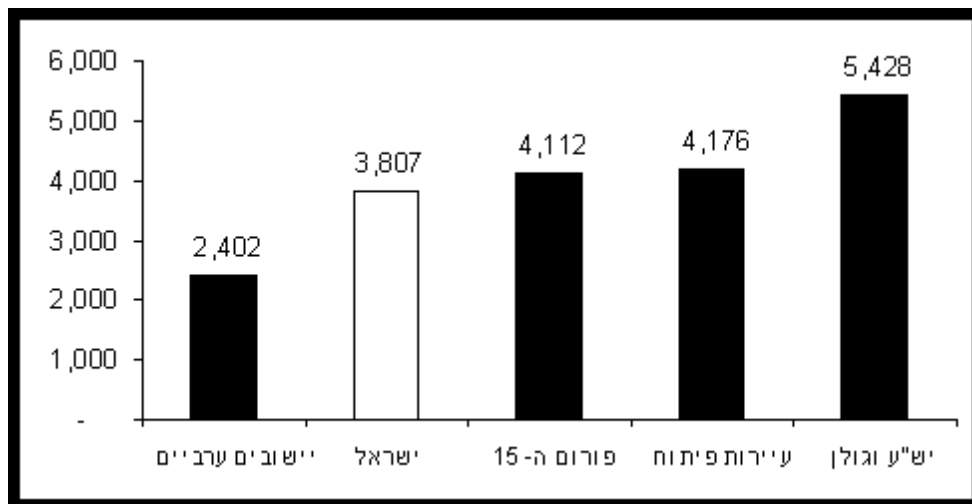
# הכנסות מוניציפליות

## הכנסה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל

היישובים הישראליים בישי"ע ובגולן נהנו בעשור הקודם מן ההכנסה המוניציפלית בתקציב הרגיל הגבוהה ביותר, בחישוב לנפש: 5,428 ש"ח, בממוצע רב-שנתי; זאת, בשעה שהממוצע עבור כלל ישראל עמד על 3,807 ש"ח.

הנתון המקביל עבור יישובי "פורום החמש-עשרה" היה 4,112 ש"ח; עבור עיירות הפיתוח - 4,176 ש"ח ועבור היישובים הערביים - 2,402 ש"ח.

הכנסה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, ממוצע רב-שנתי, 1990 - 1999  
בש"ח, במחירי 2000



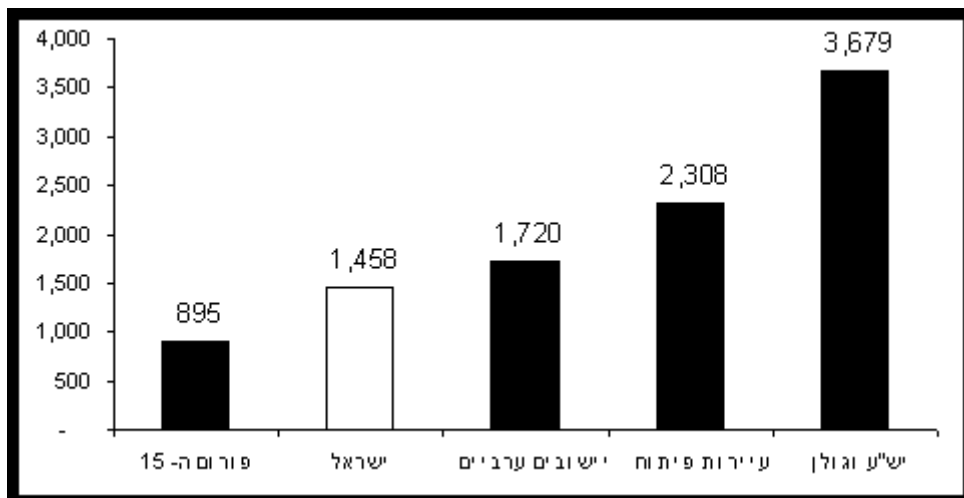
**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות; הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל נתונים כספיים, שנים שונות; הנתונים הכספיים לשנת 1998 ולשנת 1999 נמסרו על ידי הגבי יילה היינל מהלמ"ס.

## הכנסה מוניציפלית לנפש, בתקציב הרגיל, שמקורה בממשלה

ההכנסות של הרשויות המקומיות נובעות, כאמור, משני מקורות עיקריים: הכנסות מן הממשלה והכנסות עצמיות.

יישובי ישי"ע והגולן נהנו מן ההכנסה המוניציפלית מן הממשלה (בתקציב הרגיל) הגבוהה ביותר, בחישוב לנפש: 3,679 ש"ח; זאת, בשעה שההכנסה המקבילה בכלל ישראל עמדה על 1,458 ש"ח. בשלוש קבוצות היישובים האחרות היו הנתונים כדלהלן: בעיירות הפיתוח - 2,308 ש"ח; ביישובים הערביים - 1,720 ש"ח; וביישובי "פורום החמש-עשרה" - 895 ש"ח.

הכנסה מוניציפלית לנפש מן הממשלה (בתקציב הרגיל), ממוצע רב-שנתי, 1990 - 1999  
 בש"ח, במחירי 2000

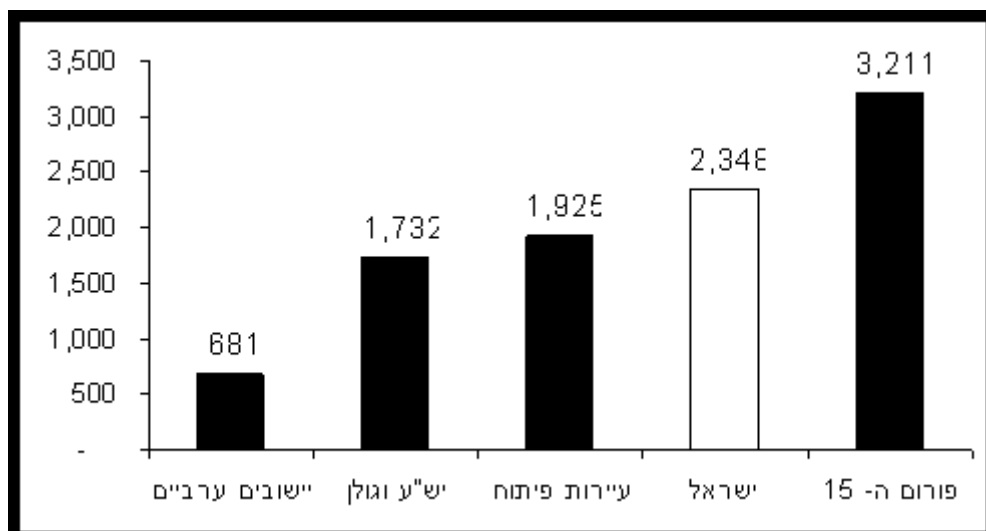


**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, נתונים פסיים, שנים שונות; הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל נתונים כספיים, שנים שונות; הנתונים הכספיים לשנת 1998 ולשנת 1999 נמסרו על ידי הגבי יילה היינל מהלמ"ס.

הכנסה מוניציפלית עצמית, לנפש (בתקציב הרגיל)

בעוד שיישובי ישי"ע והגולן נהנו מן ההכנסה המוניציפלית הגבוהה ביותר, בחישוב לנפש, מן הממשלה, הרי שבכל הנוגע להכנסות עצמיות, רמת ההכנסה לנפש אצלן (1,732 ש"ח) הייתה נמוכה מן הממוצע בישראל (2,348 ש"ח). רק ביישובים הערביים הייתה ההכנסה העצמית לנפש עוד יותר: 681 ש"ח. ואולם בעוד שביישובים הערביים ניתן ליחס את הרמה הנמוכה של הכנסות עצמיות למיעוט המשאבים של האוכלוסייה (ולרמת מיסוי/גבייה נמוכה), הרי שביישובים הישראליים בישי"ע ובגולן ניתן ליחס את הרמה הנמוכה של הכנסות עצמיות, בין השאר, לרמה הגבוהה של מימון ממשלתי, המייתרת במידת מה את הצורך להכביד את נטל המיסוי המקומי. יש לציין כי השכר הממוצע ביישובי ישי"ע גבוה באופן משמעותי מזה של עיריות הפיתוח והיישובים הערביים (ר' מרכז אדוה, מקום מגורים ורמת שכר בישראל, 1993 - 1999, בדפוס).

הכנסה מוניציפלית עצמית לנפש (בתקציב הרגיל), ממוצע רב-שנתי 1990 - 1999  
 בש"ח, במחירי 2000



**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות; הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל נתונים כספיים, שנים שונות; הנתונים הכספיים לשנת 1998 ולשנת 1999 נמסרו על ידי הגבי יילה היינל מהלמ"ס.

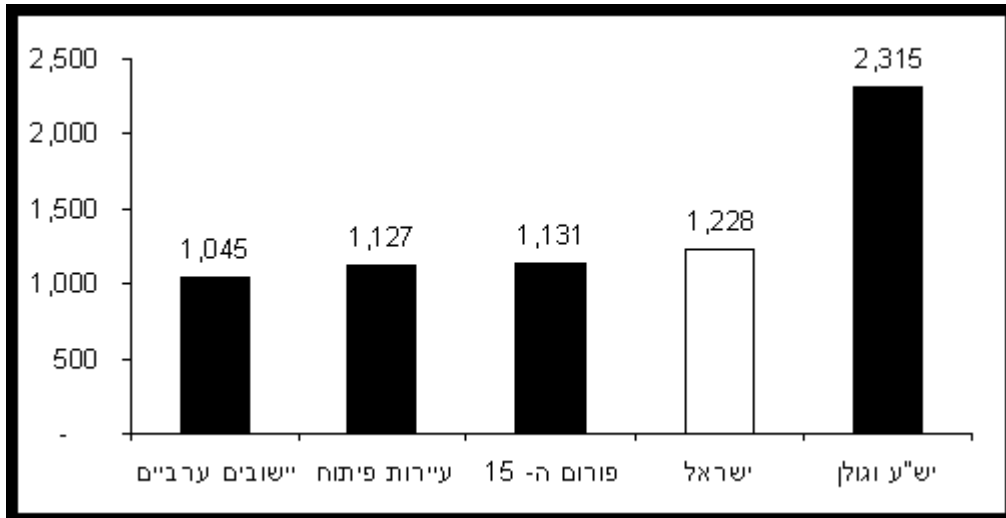
### הכנסה מוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי רגיל

הישובים הישראליים בישי"ע ובגולן נהנו בשנים 1994 - 1998 מן ההכנסה המוניציפלית בתקציב הבלתי רגיל הגבוהה ביותר, בחישוב לנפש: 2,315 ש"ח, בממוצע רב-שנתי; זאת, בשעה שהממוצע עבור כלל ישראל עמד על 1,228 ש"ח.

הנתון המקביל עבור יישובי "פורום החמש-עשרה" היה 1,131 ש"ח; עבור עיירות הפיתוח - 1,127 ש"ח ועבור היישובים הערביים - 1,045 ש"ח.



**הכנסה מוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי רגיל, ממוצע רב-שנתי  
1998 - 1994  
בש"ח, במחירי 2000**



**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, נתונים פסיים, שנים שונות; הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל נתונים כספיים, שנים שונות; הנתון הכספי לשנת 1998 נמסר על ידי הגבי יילה היינל מהלמ"ס.

## מימון יתר, מימון חסר

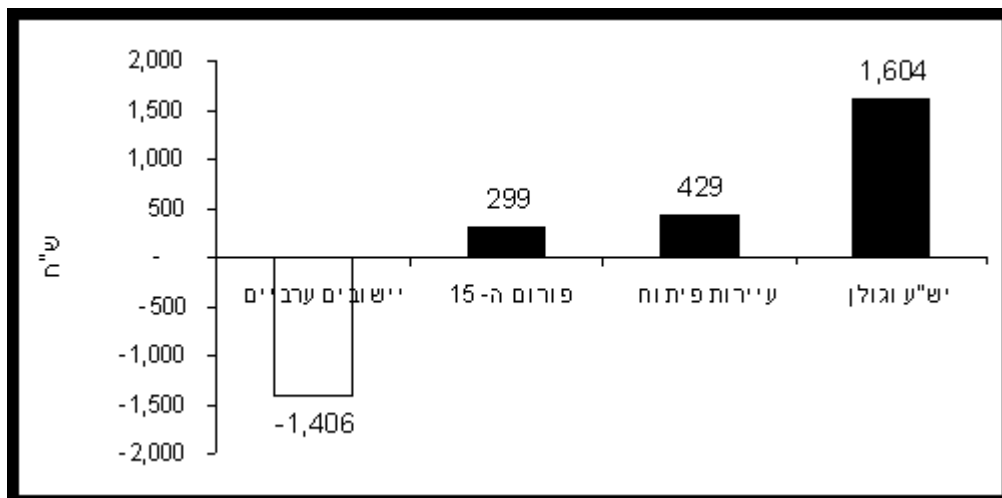
כאשר מכפילים את ההפרש שבין רמת המימון לנפש (בתקציב הרגיל) ביישובי יש"ע והגולן ובין רמת המימון לנפש בישראל כולה, במספר התושבים ביש"ע והגולן, יוצא כי הרשויות המקומיות ביש"ע והגולן נהנו בשנים 1990 - 1999 ממימון יתר (בתקציב הרגיל) בסך כולל של בערך 2.3 מיליארד ש"ח.

רשויות "פורום החמש-עשרה" נהנו ממימון יתר בסך כולל של 6 מיליארד ש"ח. ואולם מימון יתר זה קטן, למעשה, באופן יחסי, ממימון היתר של יישובי יש"ע והגולן, שכן אוכלוסיית יישובי "פורום החמש-עשרה" גדולה יותר באופן משמעותי. בחישוב רב-שנתי יוצא כי מימון היתר של יישובי יש"ע והגולן היה גדול פי 5.6 ממימון היתר של יישובי "פורום החמש-עשרה".

עיירות הפיתוח נהנו ממימון יתר בסך של 2.3 מיליארד ש"ח. לכאורה, סכום דומה לזה של יישובי יש"ע והגולן, אולם למעשה מדובר במימון יתר קטן יותר, שכן אוכלוסיית עיירות הפיתוח גדולה יותר באופן משמעותי. בחישוב רב-שנתי יוצא כי מימון היתר של יישובי יש"ע והגולן היה גדול ממימון היתר של עיירות הפיתוח פי 4. הקבוצה היחידה שלא נהנתה ממימון יתר כלשהו הייתה זו של היישובים הערביים. למעשה, הרשויות המקומיות הערביות סבלו ממימון חסר בסך של בערך 9.2 מיליארד ש"ח.

הלוח שלהלן מציג את הכנסת-היתר/חסר לפי חישוב לנפש.

הכנסת-יתר/חסר מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, ממוצע רב-שנתי 1990 - 1999  
בש"ח, במחירי 2000



**הערה:** לא חישבנו את הוצאת היתר של התקציב הבלתי רגיל, מפאת העדר נתונים לשנים 1990 - 1993.  
**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל נתונים כספיים, שנים שונות; הנתונים הכספיים לשנת 1998 ולשנת 1999 נמסרו על ידי הגבי יילה היינל מהלמ"ס.

## הוצאות מוניציפליות

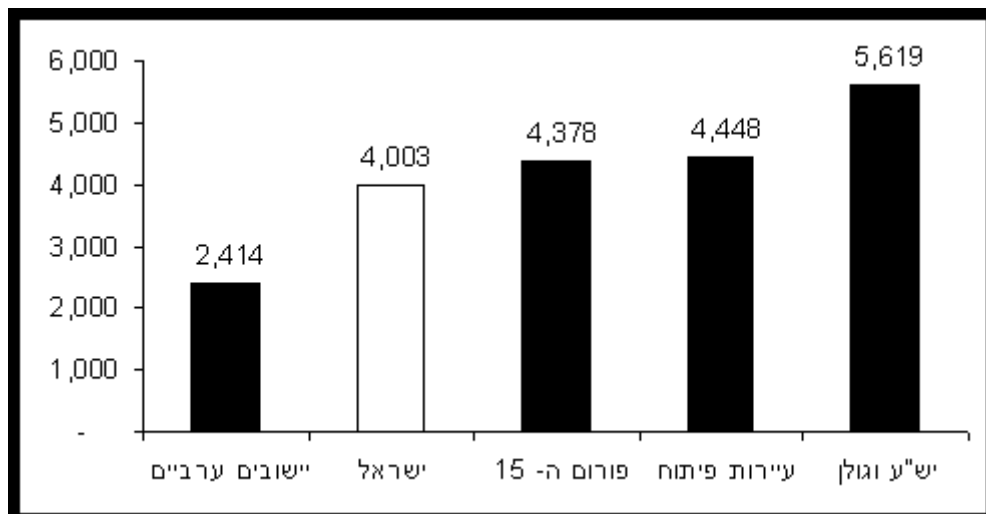
### הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל

בשנים 1990 - 1997, נהנו יישובי ישי"ע והגולן מרמת ההוצאה המוניציפלית לנפש

בתקציב הרגיל הגבוהה ביותר בישראל: 5,619 ש"ח, בממוצע רב שנתי; הנתון המקביל עבור כלל ישראל עמד על 4,003 ש"ח.

בשאר שלושת קבוצות היישובים הנתונים היו כדלהלן: ביישובי "פורום החמש-עשרה" - 4,378 ש"ח; בעיירות הפיתוח - 4,448 ש"ח; וביישובים הערביים - 2,414 ש"ח.

הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, ממוצע רב-שנתי, 1997 - 1990  
 בש"ח, במחירי 2000



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

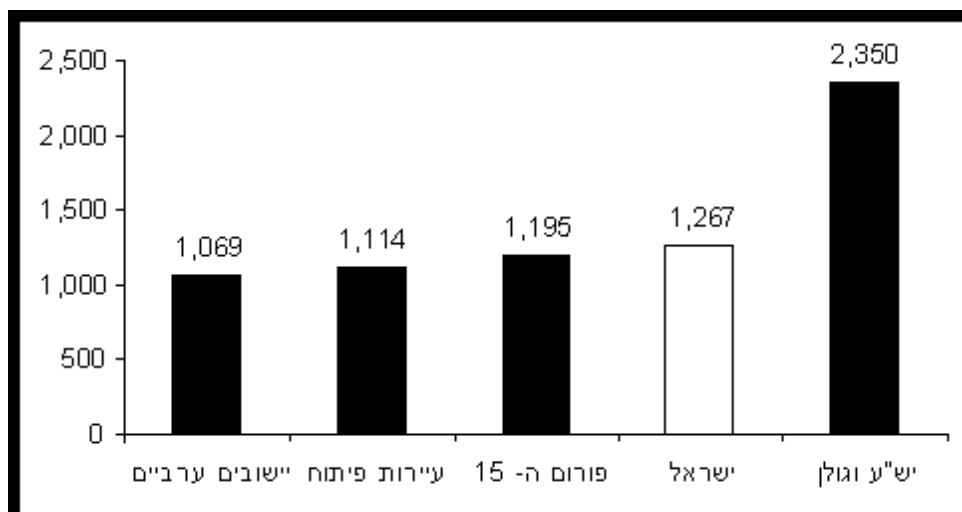
הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי הרגיל

בשנים 1994 - 1997, נהנו יישובי יש"ע והגולן מרמת ההוצאה המוניציפלית לנפש

בתקציב הבלתי רגיל הגבוהה ביותר בישראל: 2,350 ש"ח, בממוצע רב שנתי; הנתון המקביל עבור כלל ישראל עמד על 1,267 ש"ח.

בשאר שלושת קבוצות היישובים הנתונים היו כדלהלן: ביישובי "פורום החמש-עשרה" - 1,195 ש"ח; בעיריית הפיתוח - 1,114 ש"ח; וביישובים הערביים - 1,069 ש"ח.

הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי רגיל, ממוצע רב-שנתי, 1994 - 1997  
בש"ח, במחירי 2000



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

## הוצאות יתר, הוצאות חסר

כאשר מכפילים את ההפרש שבין רמת ההוצאה לנפש ביישובי יש"ע והגולן ובין רמת ההוצאה לנפש בישראל כולה, במספר התושבים ביש"ע והגולן, יוצא כי הרשויות המקומיות ביש"ע והגולן נהנו בשנים 1990 - 1997 מהוצאת יתר מוניציפלית בסך של בערך 1.6 מיליארד ש"ח בתקציב הרגיל.

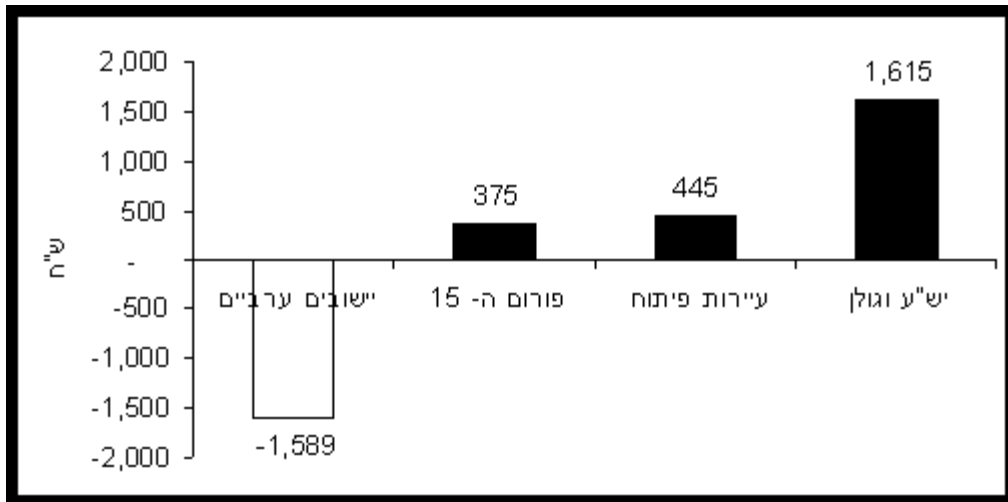
היישובים הערביים, לעומת זאת, סבלו מהוצאת חסר מוניציפלית בסך של בערך 8 מיליארד ש"ח בתקציב הרגיל.

עיירות הפיתוח נהנו מהוצאת יתר מוניציפלית בסך של בערך 1.8 מיליארד ש"ח בתקציב הרגיל.

לבסוף, ביישובים הנמנים עם "פורום החמש-עשרה" נרשמה הוצאת יתר מוניציפלית בסך של בערך 6 מיליארד ש"ח בתקציב הרגיל.

הלוח שלהלן מציג את הוצאת-היתר/חסר לפי חישוב לנפש.

הוצאת-יתר/חסר מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, ממוצע רב-שנתי 1990 - 1997  
 בש"ח, במחירי 2000



**הערה:** לא חישבנו את הוצאת היתר של התקציב הבלתי רגיל, מפאת העדר נתונים לשנים 1990 - 1993.  
**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל נתונים כספיים, שנים שונות.

# חלק ב. בנייה למגורים

בשנות התשעים, מגמות הבינוי בישראל בכללותה היו קשורות באופן הדוק לקליטת העלייה, ובמידה פחותה גם למצבו של המשק, אבל בישי"ע, מגמות הבינוי היו קשורות באופן ישיר למדיניות המפלגה שעמדה בראש הממשלה. (בפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על בינוי וסלילה, הגולן נכלל במחוז הצפון, בדרך שאינה מאפשרת את בידודו. כיוון שכך, הנתונים המוצגים להלן מתייחסים ליישובים הישראליים בישי"ע בלבד).

בין שנת 1990 לשנת 1991, בתקופת ממשלת שמיר, נרשמה קפיצה של יותר מפי 4 בהתחלות הבנייה בישי"ע (7,750 לעומת 1,870). הבנייה האינטנסיבית נמשכה גם בשנת 1992.

עם התחלפות ממשלת שמיר בממשלת רבין חלה ירידה משמעותית בהתחלות הבנייה:

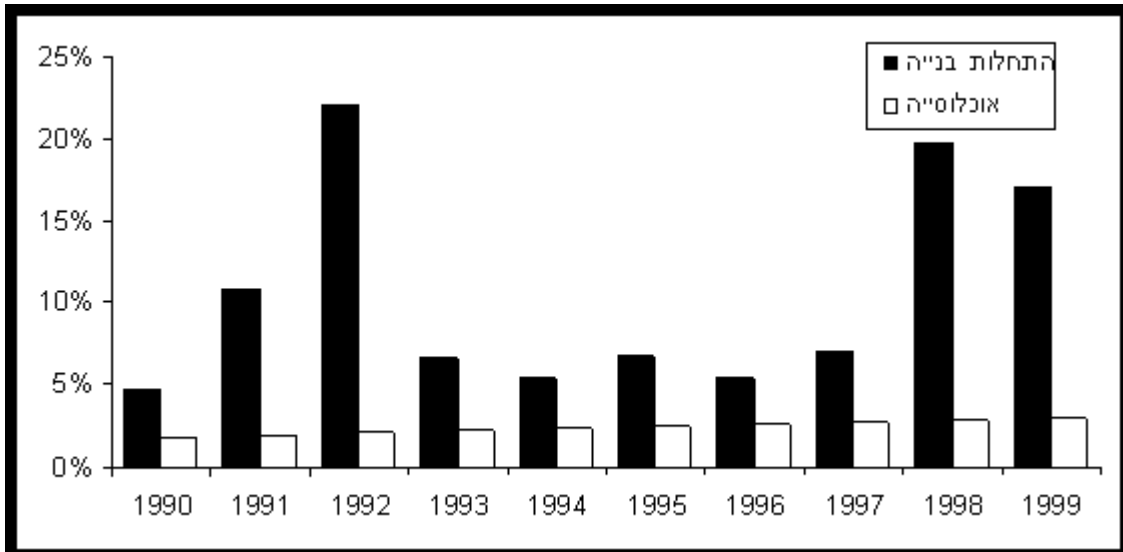
בשנת 1993 נרשמה ירידה של בערך 65% בהשוואה לשנת 1992 ובשנת 1994 חלה ירידה של 40% בהשוואה לשנת 1993. בשנת 1995 נרשם גידול בהתחלות הבנייה בשטחים, וזאת במקביל לגידול בסך התחלות הבנייה בישראל באותה שנה; ואולם גידול זה לא היה בממדים דומים לאלה של הגידול שנרשם בשנת 1991 ובשנת 1992.

עד לשנת 1997 נמשך גידול מתון בבנייה. ואולם בשנת 1997 (בתקופת ממשלת נתניהו) חלה קפיצה של בערך 35% בהתחלות בנייה ובשנת 1998 - קפיצה נוספת בסך 85%; זאת, בניגוד למגמת הירידה בבנייה שנרשמה באותן שנים בישראל גופא.

במהלך העשור הוחל בישי"ע בבנייתן של 32,560 דירות למגורים, בהשקעה כוללת בסך של בערך 11.5 מיליארד ש"ח. הקופה הציבורית הייתה אחראית לשיעור של בערך 65% מסך התחלות הבנייה ולשיעור של בערך 50% מההשקעה הכוללת בבינוי לדיור. זאת, בשעה שבישראל גופא היו הנתונים המקבילים בערך 38% ובערך 25%, בהתאמה.

לאורך כל העשור נרשמה בישי"ע בנייה ביוזמה ציבורית בהיקף גבוה מאשר בישראל גופא. משקל הבנייה הציבורית בישי"ע היה גבוה בשיעור של בערך 63%, בממוצע שנתי, מהשיעור המקביל לו בשאר חלקי ישראל.

**חלקה של הבנייה הציבורית בישי"ע בכלל התחלות הבנייה הציבורית בישראל בהשוואה לחלקה של אוכלוסיית ישי"ע היהודית בכלל אוכלוסיית ישראל, 1990 - 1999**



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

**בנייה של מבני ציבור**

חלקה של ישי"ע בכלל הבנייה של מבני ציבור בישראל בשנים 1992 - 1999 עמד על 3.8%. ואולם משקלה של היוזמה הציבורית (מבני ציבור נבנים ביוזמה ציבורית וביוזמה פרטית) היה גבוה יותר: 4.3% מכלל היוזמה הציבורית לבניית מבני הציבור בישראל הייתה בישי"ע. בשנת 1998 הגיע חלקה של ישי"ע לשיעור של בערך 8% מסך שטח הבנייה הציבורית של מבני ציבור בישראל.

כזכור, אוכלוסיית ישי"ע היוותה בשנים אלה 2.5% בלבד, בממוצע, מאוכלוסיית ישראל. כיוון שכך, מלמדים נתונים אלה על המגמה של ממשלות ישראל לסייע לאוכלוסיית ישי"ע בין השאר באמצעות אספקת שירותים ציבוריים בשיעור גבוה יותר מזה הנהוג בשאר ישראל.

# חלק ג. סלילת כבישים

בשנות התשעים 90 הייתה הסלילה לנפש בישי"ע גבוהה בהרבה מאשר בכל מחוז אחר בישראל.

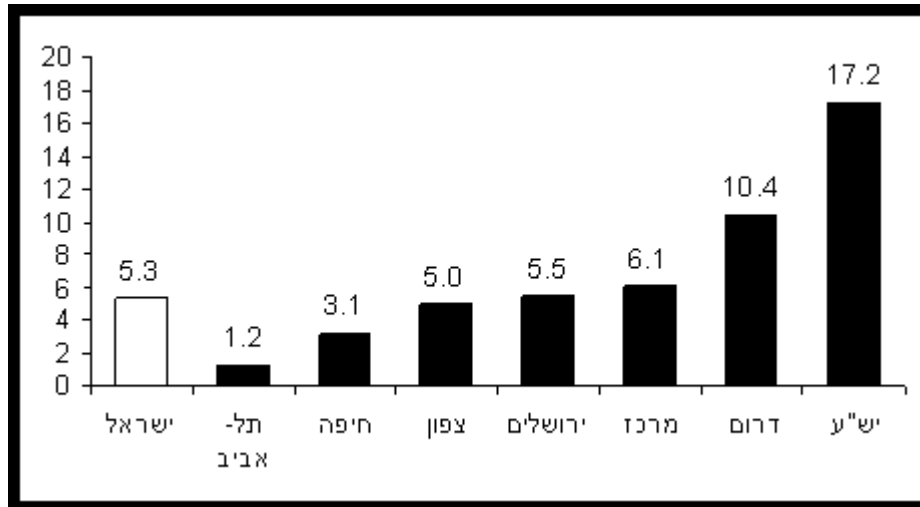
כמו בתחום הבנייה למגורים כך גם בתחום סלילת הכבישים, המגמות בשטחים היו שונות מאוד מן המגמות בישראל גופא : בעוד שבשראל גופא הושפעו התחלות הסלילה בדרך כלל מן המדיניות הכלכלית של הממשלות, הרי שבשטחי ישי"ע הן הושפעו מנסיבות פוליטיות משתנות ומהבדלי תפיסה מדינית בין הממשלות השונות.

השנה הבולטת ביותר בהתחלות הסלילה בישי"ע היא 1995. בשנה זו הוחל בסלילתם של כבישים עוקפים רבים, כתוצאה מהסכמי אוסלו. באותה שנה נסללו בשטחים 21.3% מסך הקילומטר-כביש שנסללו בישראל.

שנים נוספות שבלטו בשיעורים גבוהים במיוחד של סלילה בשטחים היו שנת 1992 (ממשלת שמיר) (10% מכלל הסלילה בישראל), שנת 1998 ושנת 1999 (ממשלת נתניהו) (שיעור של 17.3% ושיעור של 9.9% בהתאמה).

במהלך העשור הוחל בישי"ע בסלילה של בערך 17.2 מ"ר כביש לנפש, בשעה שהממוצע הכלל ארצי עמד על פחות משליש מכך - 5.3 מ"ר לנפש.

שטח התחלות סלילה לנפש לפי מחוז, 1990 - 1999  
במ"ר



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



# חלק א':

## הכנסות והוצאות של הרשויות המקומיות בישראל בשנות התשעים

### מבוא

#### תקציבי הרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות מספקות לתושביהן שירותים רבים ומגוונים: תברואה (כולל ניקיון, איסוף וסילוק אשפה, ביוב), תכנון ובניין עיר, נכסים ציבוריים (כבישים ותאורה, גנים ציבוריים וכו'), וכן ענייני ביטחון מקומיים, כיבוי אש ואספקת מים (פרט לחקלאות). הרשויות המקומיות מפעילות גם שירותים ממלכתיים ובהם חינוך, בריאות המשפחה (טיפות חלב) ושירותים חברתיים ("לשכה סוציאלית") (הכט, 1997: 14 - 15).

הרשויות המקומיות, למרות שהן גובות מסים ותשלומים שונים מתושביהן, סמוכות למעשה על שולחן אוצר המדינה. יתרה מזאת, כל מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות תלויים בשלטון המרכזי, אם בדרך של מימון ישיר ואם בדרך של חקיקה בכנסת ופיקוח של משרד הפנים (שם: 11). הצירוף של פיקוח על הרשויות המקומיות וקביעה ממשלתית של היקף המשאבים העומדים לרשותן יוצר מצב של אחריות כוללת של השלטון המרכזי על השלטון המקומי (שם: שם).

מבחינה זאת, הדיון בהכנסות ובהוצאות של הרשויות המקומיות בישראל, תוך השוואה בין רשויות מקומיות שונות, הוא למעשה דיון במרכיב מרכזי של המדיניות הציבורית בישראל.

על מרכזיותו של הנושא ניתן ללמוד גם מהיקף הסכומים שבהם מדובר: בשנות התשעים, הוצאות הרשויות המקומיות היוו בערך 8% עד 9% מהתל"ג ובערך 13% עד 15% מהוצאות הממשלה (שם: לוח 1 עמוד 14; וחשוב של מרכז אדוה).

## אודות הנתונים

הנתונים על תקציב הרשויות המקומיות לקוחים משני מקורות: הפרסום השנתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רשויות מקומיות נתונים פסיים; ורשויות מקומיות, נתונים כספיים.

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** - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 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 והגולן** - היישובים הישראליים ביהודה, שומרון, חבל עזה ורמת הגולן (העיר קצרין והמועצה האזורית גולן; יישובי הדרוזים בגולן לא נכללו).

**יישובים ערביים** - עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות שתושביהן ערבים (לא כולל יישובים בעלי אוכלוסייה מעורבת, יהודית וערבית). במהלך העשור פורקו חלק מן המועצות האזוריות הערביות; במקרים אלו התייחסנו בחישובינו ליישובים שהיו כלולים במועצה האזורית המקורית. לא כללנו את יישובי הבדווים הבלתי מוכרים.

**פורום החמש-עשרה** - 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),

**כלל האוכלוסייה** - סך האוכלוסייה ברשויות המקומיות בישראל; עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. הנתונים אינם מתייחסים ליישובים ללא מעמד מוניציפאלי.

השינויים משנה לשנה בגודל האוכלוסייה של כל אחת מארבע קבוצות היישובים נובעים מכמה מקורות: גידול טבעי; הגירה פנימית וקליטת עלייה; הקמת 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.

## 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.

# פרק א. הכנסות של הרשויות המקומיות

פרק זה דן בהכנסות של הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל.

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

התקציב הבלתי רגיל מממן פעולות פיתוח, כגון בניית מבני ציבור, סלילת כבישים ומימון רכישות של ציוד, מכונות, קרקע וכיו"ב (הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 1997, נתונים כספיים, פרסום מס. 1126, עמ' 18 - 21).

הערה: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לא פירסמה נתונים מלאים על התקציב הבלתי רגיל של מועצות מקומיות בעלות אוכלוסייה של 5,000 נפש ומטה לשנים 1990. 1993 - עם המועצות הללו נמנים רבים מן היישובים הערביים והיישובים ביש"ע ובגולן, וחלק מעיירות הפיתוח בהן אנו עוסקים כאן. לעומת זאת, הנתונים אודות התקציב הרגיל של יישובים אלה פורסמו במלואם.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מקבלת את נתוני התקציב של הרשויות המקומיות ממשרד הפנים ומן החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בע"מ. מן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היפנו אותנו אל החברה לאוטומציה; שם ביקשו סכום של 36,000 ש"ח תמורת הנתונים החסרים הנ"ל.

## נתונים כלליים של אוכלוסייה והכנסות מוניציפליות

נתחיל בהצגת נתונים כלליים על האוכלוסייה ועל ההכנסה המוניציפלית בישראל כולה ובארבע קבוצות הרשויות המקומיות, בכל אחת מן השנים 1990 עד 1999.

ניתן לראות כי הקבוצה בה מתמקד הדיון שלנו, קבוצת היישובים הישראליים ביש"ע ובגולן, היא הקטנה מבין ארבע קבוצות היישובים. קבוצת היישובים בעלת האוכלוסייה הגדולה ביותר היא זו המאוגדת ב"פורום החמש-עשרה"; הקבוצה השנייה בגודלה היא זו של היישובים הערביים; השלישית בגודלה היא קבוצת יישובי הפיתוח.

קבוצת היישובים בעלת ההכנסה המוניציפלית הכוללת הגדולה ביותר, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הבלתי רגיל, היא כמובן זו של יישובי "פורום החמש-עשרה"; הקבוצה בעלת ההכנסה השנייה בגודלה, בתקציב הרגיל, היא זו של עיירות הפיתוח, בעוד שקבוצת היישובים הערביים, שהיא בעלת האוכלוסייה השנייה בגודלה, היא בעלת ההכנסה השלישית בגודלה בתקציב הרגיל (אך השנייה בגודלה בתקציב הבלתי רגיל).

קבוצת היישובים בעלת ההכנסה הכוללת הקטנה ביותר היא זו של ההתנחלויות - אולם ניתן להבחין גם בלא חישוב מדויק כי הפער בהכנסה הכוללת בין ההתנחלויות, מצד אחד,

ובין היישובים הערביים ועיירות הפיתוח, קטן הרבה יותר מן הפער בגודל האוכלוסייה בין קבוצות יישובים אלה.

**לוח 1. סך ההכנסות וגודל האוכלוסייה של הרשויות המקומיות, 1990 - 1999**  
 האוכלוסייה באלפים; ההכנסות במיליוני ש"ח, במחירי 2000

1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
<b>ישראל</b>										
6,176	6,009	5,869	5,710	5,571	5,424	5,281	5,148	4,990	4,752	אוכלוסייה
27,030	25,463	24,524	23,281	22,267	20,365	18,184	17,399	16,901	15,397	הכנסות בתקציב הרגיל
א.ג.	7,143	6,937	7,220	7,110	6,669	6,665	5,369	5,331	4,351	הכנסות בתקציב הבלתי רגיל
<b>"פורום החמש-עשרה"</b>										
2,195	2,147	2,111	2,083	2,049	2,014	1,981	1,790	1,919	1,802	אוכלוסייה
10,303	9,924	9,645	8,986	8,674	7,942	7,468	6,678	7,125	6,362	הכנסות בתקציב הרגיל
א.ג.	2,310	2,212	2,389	2,658	2,189	2,238	1,992	2,129	1,330	הכנסות בתקציב הבלתי רגיל
<b>יישובים ערביים</b>										
787	762	736	671	684	661	638	593	570	548	אוכלוסייה
2,523	2,272	2,146	1,947	1,811	1,565	1,227	1,082	987	829	הכנסות בתקציב הרגיל
א.ג.	886	800	680	691	626	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	הכנסות בתקציב הבלתי רגיל

עיירות פיתוח										
643	622	608	604	585	560	479	437	421	387	אוכלוסייה
2,984	2,791	2,754	2,682	2,588	2,352	1,771	1,622	1,633	1,456	הכנסות בתקציב הרגיל
.א.ג.	670	684	742	563	671	581	387	263	334	הכנסות בתקציב הבלתי רגיל
יש"ע וגולן										
199	178	169	160	151	141	129	118	106	92	אוכלוסייה
1,214	1,021	944	860	804	730	647	633	553	497	הכנסות בתקציב הרגיל
.א.ג.	364	368	333	382	386	.א.ג.	.א.ג.	.א.ג.	.א.ג.	הכנסות בתקציב הבלתי רגיל

#### הערות:

- נתוני שנת 1991 תורגמו למונחי שנה שלמה באופן לינארי.
  - נתוני האוכלוסייה בלוח זה לקוחים מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל: נתונים פסיים, שנים שונות. יש לשים לב לכך שבפרק על בינוי, נתוני האוכלוסייה לקוחים מתוך הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.
  - "פורום החמש-עשרה" לא כולל בשנת 1990 את חדרה ובשנת 1992 את חולון.
  - יש"ע וגולן לא כוללים בשנת 1995 את בית אריה; בשנת 1996 ללא מודיעין עילית; בשנת 1997 ללא בית אריה; בשנת 1998 ללא המועצה האזורית גולן.
  - נתוני התקציב של עיירות הפיתוח בשנים 1990 - 1993 מחושבים על סמך 18 יישובים. אין נתוני תקציב לכל 25 עיירות הפיתוח.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פסיים, שנים שונות. הנתונים לשנת 1998 ולשנת 1999 נמסרו על ידי הגבי יילה היינל מן הלמ"ס.

## הכנסות מוניציפליות לנפש, בש"ח - בתקציב הרגיל והבלתי רגיל

השוואה בין רמת ההכנסות של קבוצות היישובים השונות הופכת משמעותית כאשר מחלקים את סך ההכנסות בסך האוכלוסייה, ובמלים אחרות, כאשר בוחנים את רמת ההכנסות לנפש.

הלוח שלהלן מציג את ההכנסה המוניציפלית הכוללת לנפש בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל ברשויות המקומיות בישראל.

הלוח מעלה כי בשנים 1990 - 1999, ההכנסה המוניציפלית לנפש הגבוהה ביותר, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הבלתי רגיל, הייתה ברשויות המקומיות הישראליות בישי"ע ובגולן: בתקציב הרגיל, ההכנסה המוניציפלית עמדה (בשנים 1990 - 1999) על 5,428 ש"ח, בממוצע רב שנתי, ובתקציב הבלתי רגיל (בשנים 1994 - 1998) היא עמדה על 2,315. זאת,

בשעה שהממוצעים הרב-שנתיים של כלל הרשויות המקומיות בישראל עמדו על 3,807 ועל 1,228 ש"ח, בהתאמה.

בעיירות הפיתוח, ההכנסה לנפש בתקציב הרגיל הייתה מעט גבוהה יותר מן הממוצע בישראל - 4,176 ש"ח, ובתקציב הבלתי רגיל - מעט נמוכה מן הממוצע בישראל - 1,127 ש"ח.

ביישובי "פורום החמש-עשרה", ההכנסה המוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל הייתה גבוהה מן הממוצע בישראל: 4,112, ואילו ההכנסה בתקציב הבלתי רגיל הייתה מעט נמוכה מן הממוצע בישראל - 1,131 ש"ח.

ביישובים הערביים נרשמו ההכנסות הנמוכות ביותר: בתקציב הרגיל, 2,402 ש"ח, ובתקציב הבלתי רגיל - 1,045 ש"ח.

פירוש הנתונים הוא שלרשויות המקומיות ביש"ע ובגולן יש יכולת גדולה יותר לממן שירותים ולפתח תשתיות בעבור תושביהן, הן בהשוואה לישראל בכללותה והן בהשוואה לקבוצות היישובים האחרות אותן בחנו.

## לוח 2. הכנסות מוניציפלית לנפש ברשויות מקומיות בישראל בתקציב הרגיל והבלתי רגיל, 1990 - 1999

ממוצע רב-שנתי בתקציב הרגיל, 1990 - 1999; בתקציב הבלתי רגיל, 1994 - 1998  
בש"ח, במחירי 2000

ממוצע רב-שנתי	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
<b>ישראל</b>											
<b>3,807</b>	4,377	4,238	4,179	4,077	3,997	3,755	3,443	3,380	3,386	3,239	<b>תקציב רגיל</b>
<b>1,228</b>	א.ג.	1,188	1,182	1,264	1,276	1,230	1,262	1,044	1,069	915	<b>תקציב בלתי רגיל</b>
<b>"פורום החמש-עשרה"</b>											
<b>4,112</b>	4,694	4,622	4,570	4,314	4,234	3,943	3,770	3,731	3,712	3,530	<b>תקציב רגיל</b>
<b>1,131</b>	א.ג.	1,076	1,047	1,147	1,298	1,086	1,130	1,113	1,108	738	<b>תקציב בלתי רגיל</b>
<b>יישובים ערביים</b>											
<b>2,402</b>	3,205	2,983	2,915	2,901	2,649	2,370	1,923	1,826	1,729	1,514	<b>תקציב רגיל</b>

1,045	א.נ.	1,164	1,088	1,013	1,010	948	א.נ.	א.נ.	א.נ.	א.נ.	תקציב בלתי רגיל
<b>עיירות פיתוח</b>											
4,176	4,639	4,484	4,526	4,441	4,422	4,200	3,701	3,708	3,877	3,760	תקציב רגיל
1,127	א.נ.	1,124	1,124	1,228	962	1,198	1,215	885	623	862	תקציב בלתי רגיל
<b>יש"ע וגולן</b>											
5,428	6,094	5,735	5,578	5,391	5,329	5,171	5,013	5,381	5,211	5,377	תקציב רגיל
2,315	א.נ.	2,045	2,177	2,088	2,531	2,735	א.נ.	א.נ.	א.נ.	א.נ.	תקציב בלתי רגיל

**הערות:**

- נתוני שנת 1991 תורגמו למונחי שנה שלמה באופן ליניארי.
- נתוני ההכנסות של התקציב הרגיל והבלתי רגיל של עיירות הפיתוח בשנים 1990 - 1993 חושבו על סמך 18 יישובים. אין נתוני תקציב לכל 25 עיירות הפיתוח.

**מקורות:**

עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות. הנתונים לשנת 1998 ולשנת 1999 נמסרו על ידי הגבי יילה היינל מן הלמ"ס.

## הכנסות מוניציפליות לנפש, בתקציב הרגיל והבלתי רגיל: מדדים

הלוח שלהלן מציג את נתוני ההכנסות לנפש של הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל והבלתי רגיל באופן ממודד, כאשר ההכנסה המוניציפלית הממוצעת בישראל, בכל אחת משנות העשור, מוגדרת כ- 100.

ניתן לראות כי יישובי יש"ע והגולן נהנו מן ההכנסה המוניציפלית לנפש הגבוהה ביותר, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הבלתי רגיל. במחצית הראשונה של העשור הקודם, ההכנסה לנפש בתקציב הרגיל הייתה גבוהה בשיעור של בערך 50% מן הממוצע בישראל. במחצית השנייה של העשור הייתה ההכנסה לנפש בתקציב הרגיל גבוהה מן הממוצע בשליש, לערך, ובתקציב הבלתי רגיל, גבוהה ממנו בשיעור של 65% עד 72%.

ביישובים הערביים, ההכנסה המוניציפלית לנפש, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הבלתי רגיל, הייתה נמוכה מן הממוצע בישראל; בתחילת העשור הייתה ההכנסה בתקציב הרגיל נמוכה מן הממוצע בכחצית, ואילו במחצית השנייה של העשור היא הייתה נמוכה ממנו בשליש, לערך. באשר להכנסה בתקציב הבלתי רגיל, היא הלכה והתקרבה, לקראת סוף העשור, לממוצע.

בעיירות הפיתוח, ההכנסה לנפש בתקציב הרגיל הייתה גבוהה מן הממוצע בישראל

בשיעור של בערך 10%, לאורך כל העשור, ואילו ההכנסה בתקציב הבלתי רגיל הייתה נמוכה מן הממוצע בישראל באחוזים ספורים, ברוב השנים.

ביישובי "פורום החמש-עשרה", במחצית הראשונה של העשור הייתה ההכנסה לנפש בתקציב הרגיל לנפש נמוכה מזו שבעיירות הפיתוח, ואולם במחצית השנייה של העשור הצטמצם הפער בין שתי קבוצות היישובים, עד אשר בשלוש השנים האחרונות עלתה ההכנסה המוניציפלית לנפש ביישובי פורום החמש-עשרה במעט על זו שבעיירות הפיתוח. ההכנסה המוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי רגיל הייתה נמוכה במעט מן הממוצע בישראל, במהלך רוב שנות העשור.

### לוח 3. הכנסות מוניציפליות לנפש בתקציב הרגיל והבלתי רגיל

ברשויות מקומיות בישראל, 1990 - 1999

מדד; ישראל = 100

1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
<b>ישראל</b>										
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	תקציב רגיל
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	תקציב בלתי רגיל
<b>"פורום החמש-עשרה"</b>										
107	109	109	106	106	105	109	110	110	109	תקציב רגיל
א.ג.	91	89	91	102	88	90	107	104	81	תקציב בלתי רגיל
<b>יישובים ערביים</b>										
73	70	70	71	66	63	56	54	51	47	תקציב רגיל
א.ג.	98	92	80	79	77	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	תקציב בלתי רגיל
<b>עיירות פיתוח</b>										
106	106	108	109	111	112	107	110	115	116	תקציב רגיל
א.ג.	95	95	97	75	97	96	85	58	94	תקציב בלתי רגיל



יש"ע וגולן										
139	135	134	132	133	138	146	159	154	166	תקציב רגיל
א.ג.	172	184	165	198	222	א.ג.	א.ג.	א.ג.	א.ג.	תקציב בלתי רגיל

**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות.

## הכנסות מוניציפליות בתקציב הרגיל:

## הכנסות עצמיות והכנסות מהמשלה

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

תת-פרק זה יעסוק בהכנסות המוניציפליות מן הממשלה ובהכנסות המוניציפליות העצמיות - בתקציב הרגיל בלבד. הנתונים מעלים בבירור את מידת ההעדפה הממשלתית של היישובים הישראליים בשטחי יש"ע והגולן.

### הגדרות

ההכנסות המוניציפליות בתקציב הרגיל מורכבות משניים: מסים ואגרות שהרשויות גובות, ותקציבים המועברים אליהן על ידי הממשלה, כלהלן:

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

**השתתפות הממשלה:** הממשלה משתתפת בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות בשתי צורות:

א. **השתתפות כללית:** מענקים המחולקים בין הרשויות לפי מפתח מסוים (כגון כושר כלכלי של הרשות); מענקי מיוחדים, הניתנים להקטנת הגירעון המצטבר של הרשות.

ב. **השתתפות מיוחדת:** השתתפות של הממשלה במימון שירותים מסוימים הניתנים על ידי הרשויות המקומיות, כגון שירותי חינוך או שירותי רווחה.

## משקל ההכנסות העצמיות וההכנסות מן הממשלה בתקציב הרגיל

בעשור הקודם עמד משקל ההשתתפות הממשלתית על 35% עד 40% מן ההכנסות של כלל הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל.

ביישובים הישראליים בישי"ע ובגולן וביישובים הערביים עמדה ההשתתפות הממשלתית על שני שלישים עד שלושה רבעים מן ההכנסה המוניציפלית בתקציב הרגיל. ואולם הדמיון בין שתי קבוצות היישובים מסתיר הבדלים גדולים בכל הנוגע לגורמים לרמת ההשתתפות הממשלתית הגבוהה: ביישובים הערביים, משקלה הגבוה של ההשתתפות הממשלתית נובע ממיעוט ההכנסות המוניציפליות העצמיות, בין השאר עקב מעמדם הכלכלי החלש של התושבים ועקב הרמה הנמוכה של הפעילות הכלכלית המקומית; ואילו ביישובי ישי"ע והגולן, רמת ההשתתפות הממשלתית הגבוהה מלמדת על גודל ההעדפה מצד ממשלות ישראל, שכן השכר היישובי הממוצע בישי"ע גבוה באופן משמעותי מזה של עיירות הפיתוח והיישובים הערביים (ר' מרכז אדוה, *מקום מגורים ורמת שכר בישראל, 1993 - 1999*, בדפוס).

בעיירות הפיתוח, משקל ההכנסות העצמיות היה כמעט שווה לזה של ההכנסות מן הממשלה. ברשויות הנמנות עם "פורום החמש-עשרה", שהן הרשויות המבוססות ביותר מבחינה כלכלית, משקלן של ההכנסות העצמיות עמד במהלך רוב שנות העשור על 77% ומעלה.

**לוח 4. משקל ההכנסות העצמיות וההכנסות מהממשלה  
בהכנסות המוניציפליות (בתקציב הרגיל) לנפש של הרשויות המקומיות בישראל 1990 -  
1999  
באחוזים**

1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990		
60%	60%	62%	60%	60%	61%	63%	63%	65%	65%	הכנסות עצמיות	ישראל
40%	40%	38%	40%	40%	39%	37%	37%	35%	35%	השתתפות הממשלה	
77%	78%	78%	77%	76%	77%	79%	80%	80%	81%	הכנסות עצמיות	"פורום החמש-עשרה"
23%	22%	22%	23%	24%	23%	21%	20%	20%	19%	השתתפות הממשלה	
26%	26%	28%	26%	27%	29%	28%	32%	34%	35%	הכנסות עצמיות	יישובים ערביים
74%	74%	72%	74%	73%	71%	72%	68%	66%	65%	השתתפות הממשלה	
48%	46%	47%	45%	46%	46%	45%	44%	44%	43%	הכנסות עצמיות	עיירות פיתוח
52%	54%	53%	55%	54%	54%	55%	56%	56%	56%	השתתפות הממשלה	
30%	31%	36%	33%	32%	33%	32%	31%	33%	29%	הכנסות עצמיות	יש"ע וגולן
70%	69%	64%	67%	68%	67%	68%	69%	67%	71%	השתתפות הממשלה	

**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, דשויית המקומיות בישראל נתונים פיסיים, שנים שונות; הלמ"ס, דשויית המקומיות בישראל נתונים כספיים, שנים שונות; הנתונים הכספיים לשנת 1998 ולשנת 1999 נמסרו על ידי הגבי יילה היינל מן הלמ"ס.

### הכנסות מוניציפליות עצמיות בתקציב הרגיל

ההכנסות העצמיות הן הכנסות שהרשויות עצמן גובות מפרטים וממוסדות, ובהן ארנונה, אגרות, הכנסות מדמי שירות, משכר לימוד, מרכוש ומפעלים שבבעלות הרשות, השתתפות בעלים במימון עבודות פיתוח. שני הלוחות שלהלן מציגים את נתוני ההכנסות המוניציפליות העצמיות (בתקציב הרגיל) לנפש בשני אופנים: בש"ח ובאופן ממודד.

הלוחות מעלים כי ברשויות "פורום החמש-עשרה", ההכנסות העצמיות לנפש בתקציב הרגיל היו גבוהות מן הממוצע בישראל. לעומת זאת, בשאר קבוצות היישובים בהן אנו דנים, ההכנסות העצמיות לנפש בתקציב הרגיל היו נמוכות מן הממוצע בישראל.

ההכנסות העצמיות משקפות בראש ובראשונה את מעמד הכלכלי של תושבי היישוב ואת רמת הפעילות הכלכלית ביישוב: הדבר בא לידי ביטוי, מצד אחד, ברמה הגבוהה מאוד של הכנסות עצמיות לנפש ברשויות "פורום החמש-עשרה", ומצד שני, ברמה הנמוכה מאוד של הכנסות עצמיות לנפש ביישובים הערביים, שבהם תחולת העוני גבוהה ואין כמעט פעילות

כלכלית מקומית משמעותית. בעיירות הפיתוח, המעמד הכלכלי של התושבים ורמת הפעילות הכלכלית נמוכים גם הם מן הממוצע בישראל, ובכל זאת, רמת ההכנסות העצמיות לנפש בעיירות הפיתוח גבוהה מזו שביישובים הערביים: במחצית הראשונה של העשור, יותר מפי 3, ובמחצית השנייה של העשור, יותר מפי 2.5. אחת הסיבות לכך היא "חולשה בגביית מסים ברשויות מקומיות ערביות" (רזין, 1999: 14).

ביישובים הישראליים ביש"ע ובגולן, רמת ההכנסות המוניציפליות העצמיות לנפש בתקציב הרגיל קרובה מאוד לזו של עיירות הפיתוח, אם כי מעט נמוכה ממנה. ייתכנו שני הסברים לרמה נמוכה זאת: מצד אחד, אוכלוסיית המתנחלים כוללת לא רק תושבים הנמנים עם המעמד הבינוני ואף עם הבינוני גבוה, כדוגמת אלקנה, אלא גם תושבים הנמנים עם המעמד הבינוני הנמוך והנמוך, כמו ביתר עלית, עמנואל ומודיעין עלית. מצד שני, ייתכן שהרמה הנמוכה של הכנסות עצמיות לנפש נובעת גם מן הרמה הגבוהה של השתתפות הממשלה (שבה נדון להלן), אשר אולי מייתרת במידה רבה את הטלת הנטל על האוכלוסייה המקומית. ובמלים אחרות: בעוד שבישראל בכללותה רמת ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות משקפת את מעמדה הכלכלי של האוכלוסייה המקומית, ייתכן וביישובים הישראליים ביש"ע ובגולן היא משקפת גם את ההעדפה הממשלתית במימון ההכנסות המוניציפליות.

לוח 5. הכנסות מוניציפליות עצמיות (בתקציב הרגיל) לנפש ברשויות מקומיות בישראל. ממוצע רב-שנתי בתקציב הרגיל, 1999 - 1990 בש"ח, במחירי 2000

ממוצע רב-שנתי	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
2,348	2,622	2,560	2,575	2,446	2,405	2,283	2,157	2,138	2,187	2,107	ישראל
3,211	3,607	3,597	3,576	3,319	3,231	3,039	2,971	2,928	2,982	2,859	"פורום החמש-עשרה"
681	836	777	803	759	703	694	532	584	594	533	יישובים ערביים
1,925	2,220	2,079	2,124	2,006	2,024	1,928	1,697	1,697	1,744	1,729	עיירות פיתוח
1,732	1,854	1,793	2,009	1,739	1,709	1,691	1,603	1,651	1,694	1,576	יש"ע וגולן

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות; הנתונים הכספיים לשנת 1998 ולשנת 1999 נמסרו על ידי הגבי יילה היינל מן הלמ"ס.

**לוח 6. הכנסות מוניציפליות עצמיות (בתקציב הרגיל) לנפש ברשויות מקומיות בישראל  
1990 - 1999**  
מ"ד; ישראל = 100

	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
ישראל	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
"יפוחם - חמשה עשר"	138	141	139	136	134	133	138	137	136	136	
ישובים ערביים	32	30	31	31	29	30	25	27	27	25	
עיירות פיתוח	85	81	82	82	84	84	79	79	80	82	
יש"ע וגולן	71	70	78	71	71	74	74	77	77	75	

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

### הכנסות מוניציפליות בתקציב הרגיל מן הממשלה

הממשלה משתתפת בתקציבי הרשויות בשתי צורות: (א) השתתפות כללית, שעיקרה מענקים - כאלה המחולקים בין הרשויות לפי מפתח מסוים (כגון כושר כלכלי של הרשות) וכאלה הניתנים להקטנת הגירעון המצטבר של הרשות; (ב) השתתפות מיועדת, המשמשת

למימון שירותים מסוימים הניתנים על ידי הרשויות המקומיות, כגון שירותי חינוך או שירותי רווחה (ההשתתפות המיועדת כוללת השתתפות של הסוכנות היהודית, אך לא ניתן לבודד את כספי הסוכנות מכספי הממשלה, ועל כן הם כלולים גם בניתוח שלהלן. יצוין כי כספי הסוכנות מיועדים אך ורק ליישובים יהודיים, ועל כן הם מגדילים את הפער בין יישובים יהודיים וערביים).

שני הלוחות שלהלן מציגים את נתוני השתתפות הממשלה לנפש בשני אופנים: בשי"ח ובאופן ממודד.

הלוחות מעלים כי היישובים הישראליים בשי"ח ובגולן נהנו מרמת ההשתתפות הממשלתית הגבוהה ביותר: בין פי 3.4 עד פי 2.4 מן הממוצע בישראל.

ביישובים הערביים, ההשתתפות הממשלתית לנפש הייתה בתחילת העשור מעט נמוכה מן הממוצע הארצי, ובסופו, גבוהה ממנו בשיעור של 35%. בעיירות הפיתוח, ההשתתפות הממשלתית לנפש הייתה גבוהה, בתחילת העשור, כמעט פי שניים מן הממוצע הארצי, ובסופו - גבוהה ממנו בשיעור של 38%.

ההשתתפות הממשלתית לנפש הנמוכה ביותר נרשמה, כצפוי, ברשויות הנמנות עם "פורום החמש-עשרה": בערך 60% מן הממוצע בישראל.

ניתן לראות עוד כי הפערים ברמת ההשתתפות הממשלתית בין היישובים השונים התמתנו לאורך העשור, בעיקר כתוצאה מהגדלת רמת ההשתתפות הממשלתית לנפש ביישובים הערביים ומירידה ברמת ההשתתפות הממשלתית לנפש בעיירות הפיתוח ובהתנחלויות. עם זאת, רמת ההשתתפות הממשלתית לנפש בהתנחלויות גבוהה עדיין ביותר מפי 2 מן הרמה הממוצעת בישראל.

השתתפות בסדר גודל שכזה משקפת החלטה ממשלתית להעניק ליישובים ביש"ע ובגולן שירותים ותשתיות ברמה גבוהה מזו הניתנת באורח שגרתי ביישובים שבאשרל גופא.

**לוח 7. השתתפות ממשלתית (בתקציב הרגיל) לנפש בהכנסות הרשויות המקומיות ממוצע רב-שנתי בתקציב הרגיל 1990 - 1999**  
בש"ח, במחירי 2000

ממוצע רב-שנתי	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
<b>1,458</b>	1,756	1,678	1,605	1,631	1,592	1,471	1,282	1,238	1,198	1,130	<b>ישראל</b>
<b>895</b>	1,088	1,024	994	995	1,003	905	797	747	730	664	<b>"פורום החמש-עשרה"</b>
<b>1,720</b>	2,369	2,207	2,112	2,142	1,944	1,676	1,389	1,240	1,140	979	<b>יישובים ערביים</b>
<b>2,308</b>	2,418	2,405	2,403	2,435	2,397	2,272	2,103	2,166	2,240	2,245	<b>עיירות פיתוח</b>
<b>3,679</b>	4,240	3,942	3,568	3,489	3,615	3,480	3,410	3,729	3,518	3,803	<b>יש"ע וגולן</b>

**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות; הנתונים הכספיים לשנת 1998 ולשנת 1999 נמסרו על ידי הגבי יילה היינל מן הלמ"ס.

לוח 8. השתתפות ממשלתית (בתקציב הרגיל) לנפש בהכנסות הרשויות המקומיות בישראל,  
1990 - 1999  
ממ; ישראל = 100

	1999 9	1999 8	1999 7	1999 6	1999 5	1999 4	1999 3	1999 2	1999 1	1999 0	
ישראל	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
"פזרז - עשרה"	62	61	62	61	63	62	62	60	61	59	
יישובי ם ערביים	135	132	132	131	122	114	108	100	95	87	
עיירות פיתוח	138	143	150	149	151	154	164	175	187	199	
יש"ע וגולן	241	235	222	214	227	237	266	301	294	337	

מקורות: עיבוד של מרכז אדזה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות.

### הערך הכספי של מימון היתר/החסר - בתקציב הרגיל

להלן ננסה לאמוד את הערך הכספי הכולל של מימון היתר/החסר של הרשויות המקומיות.

אומדן זה יתייחס אך ורק להכנסות בתקציב הרגיל, שכן בכל הנוגע לתקציב הבלתי רגיל חסרים נתונים עבור חלק מן היישובים, לשנים 1990 - 1993. נזכיר, עם זאת, כי התקציב הרגיל הוא התקציב העיקרי והגדול ביותר, ומכאן המשמעות של הנתונים שיוצגו להלן.

ביש"ע והגולן, רמת ההכנסות המוניציפליות לנפש הייתה, כפי שראינו, גבוהה מן הממוצע הארצי; אם נכפיל את ההפרש שבין ההכנסה המוניציפלית הממוצעת לנפש בישראל ובין ההכנסה המוניציפלית הממוצעת לנפש ביישובי יש"ע והגולן, במספר התושבים ביישובים אלה, וזאת על פני כל השנים שבין שנת 1990 לשנת 1999, נמצא כי יישובי יש"ע והגולן נהנו בתקופה זאת ממימון יתר בסך של בערך 2.3 מיליארד ש"ח. מימון יתר זה נבע בעיקרו מן הרמה הגבוהה מהממוצע של הכנסות מוניציפליות מן הממשלה, שכן בכל הנוגע להכנסות מוניציפליות עצמיות, גייסו יישובי יש"ע והגולן בשנים אלה, כפי שניתן לראות, 0.9 מיליארד ש"ח פחות משהיו מגייסים אילו ההכנסה המוניציפלית העצמית הממוצעת לנפש בהם הייתה בגובה הרמה הממוצעת של כלל הרשויות המקומיות בישראל.

ביישובים הערביים, רמת ההכנסות המוניציפליות לנפש הייתה נמוכה מן הממוצע הארצי; אם נכפיל את ההפרש שבין ההכנסה המוניציפלית הממוצעת לנפש בישראל ובין זו שביישובים הערביים, נמצא כי הרשויות המקומיות הערביות סבלו בתקופה זאת ממימון חסר בסך של בערך 9.2 מיליארד ש"ח. מימון חסר זה נבע בעיקרו מן הרמה הנמוכה מהממוצע של הכנסות מוניציפליות עצמיות. ואולם, בעוד שביישובי יש"ע והגולן הפכה

ההשתתפות הממשלתית את הגירעון בהכנסות המוניציפליות העצמיות לעודף משמעותי בהכנסה המוניציפלית הכוללת, הרי שביישובים הערביים, אף שההשתתפות הממשלתית הייתה גבוהה מן הממוצע הארצי, היא לא הייתה גבוהה כמו של יישובי יש"ע והגולן או עיירות הפיתוח, ועל כן היא רק הצליחה לקזז את ההפסד. מימון חסר זה פירושו רמת שירותים נמוכה יותר ותשתיות פיסיקות נחותות, בהשוואה ליישובים האחרים.

בעיירות הפיתוח, התמונה דומה לזו שביישובי יש"ע והגולן: הודות לרמת ההשתתפות הגבוהה של הממשלה, מימון חסר בסך של בערך 2.4 מיליארד ש"ח בהכנסות המוניציפליות העצמיות הפך למימון יתר של 2.3 מיליארד ש"ח בהכנסה המוניציפלית הכוללת. ואולם מימון יתר זה קטן, למעשה, באופן יחסי, ממימון היתר של יישובי יש"ע והגולן, שכן אוכלוסיית עיירות הפיתוח גדולה באופן משמעותי מזו של יישובי יש"ע והגולן: לפי נתוני האוכלוסייה אשר שימשו את החישובים שלנו, אוכלוסיית עיירות הפיתוח הייתה גדולה מזו של יישובי יש"ע והגולן, פי 5 עד פי 3. יוצא, אם כן, כי בעוד שמימון היתר הכולל בכל אחת משתי קבוצות היישובים הללו היה דומה למדי (בערך 2.3 מיליארד ש"ח) הרי שמימון היתר של יישובי יש"ע והגולן נוצר על ידי אוכלוסייה שהייתה קטנה פי 5 עד פי 3 מזו של עיירות הפיתוח, ולפיכך יוצא כי מימון היתר של יישובי יש"ע והגולן היה גדול פי 4 ממימון היתר של עיירות הפיתוח, בממוצע רב-שנתי.

היישובים המאוגדים ב"פורום החמש-עשרה" נהנו בעשור הקודם ממימון יתר כולל בסך של 6 מיליארד ש"ח. מימון יתר זה נבע בראש ובראשונה מן הרמה הגבוהה של הכנסות עצמיות - 17.6 מיליארד ש"ח; זאת, לעומת רמה נמוכה יחסית של הכנסות מן הממשלה - 11.5 (-) מיליארד ש"ח. ואולם מימון יתר זה קטן, למעשה, באופן יחסי, ממימון היתר של יישובי יש"ע והגולן, שכן אוכלוסיית יישובי "פורום החמש-עשרה" גדולה יותר באופן משמעותי: לפי נתוני האוכלוסייה אשר שימשו את החישובים שלנו, אוכלוסיית יישובי "פורום החמש-עשרה" הייתה גדולה מזו של יישובי יש"ע והגולן פי 20 עד פי 11. בחישוב רב-שנתי, מימון היתר לנפש של יישובי יש"ע והגולן (שנוצר, כזכור, בעיקר הודות להשתתפות ממשלתית גבוהה) היה גדול פי 5.6 ממימון היתר של יישובי "פורום החמש-עשרה" (שנוצר, כזכור, בעיקר הודות להכנסות עצמיות גבוהות).



לוח 9. הערך הכספי הכולל של מימון היתר/החסר בתקציב הרגיל, 1990 - 1999  
 במיליוני ש"ח, במחירי 2000

<b>6,076</b>	סך הכל מימון יתר/חסר	<b>"פורום החמש- עשרה"</b>
17,608	יתר/חסר בהכנסות עצמיות	
11,510 -	יתר/חסר בהשתתפות הממשלה	
<b>2,317</b>	סך הכל מימון יתר/חסר	<b>עיריות פיתוח</b>
2,372 -	יתר/חסר בהכנסות עצמיות	
4,682	יתר/חסר בהשתתפות הממשלה	
<b>2,268</b>	סך הכל מימון יתר/חסר	<b>יש"ע והגולן</b>
923 -	יתר/חסר בהכנסות עצמיות	
3,192	יתר/חסר בהשתתפות הממשלה	
<b>9,216 -</b>	סך הכל מימון יתר/חסר	<b>יישובים ערביים</b>
11,143 -	יתר/חסר בהכנסות עצמיות	
1,932	יתר/חסר בהשתתפות הממשלה	

**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות. הנתונים הכספיים לשנים 1998 ו-1999 נמסרו על ידי הגבי יילה היינל מן הלמ"ס.

## מגמות שינוי בשנות התשעים

במהלך שנות התשעים גדלה ההכנסה הריאלית לנפש של כלל הרשויות המקומיות בישראל בשיעור של 35%. ההכנסה גדלה בעיקר הודות להרחבת המימון הממשלתי, שגדל בשיעור של 55%, בעוד שהגידול בהכנסות העצמיות עמד על 24% (לרקע לגידול ר' בן-אליא, 1999: 16, 17) -

ביישובים הישראליים ביש"ע ובגולן, ההכנסה המוניציפלית לנפש הייתה, כפי שראינו, הגבוהה ביותר בישראל, אך קצב הגידול שלה במהלך העשור היה מתון מקצב הגידול ברשויות שבישראל גופא. ביישובי יש"ע והגולן, רמת ההשתתפות הממשלתית ממשיכה להיות גבוהה באופן משמעותי בהשוואה לקבוצות היישובים האחרות.

ביישובים הערביים נרשם הגידול המשמעותי ביותר - 112% - ואולם גידול זה הספיק רק כדי להעמיד את ההכנסה לנפש בשנת 1999 על הרמה הממוצעת בישראל בשנת 1990.

בעיירות הפיתוח, רמת ההשתתפות הממשלתית לנפש, שהייתה בשנת 1990 גבוהה פי 2 מן הממוצע בישראל (אך קטנה פי 1.7 מן הממוצע בהתנהלויות), הייתה בשנת 1999 גדולה רק פי 1.38 מן הממוצע בישראל (וקטנה פי 1.75 מן הממוצע בהתנהלויות).

ביישובי "פורום החמש-עשרה", ההשתתפות הממשלתית הייתה עדיין הנמוכה ביותר, ואולם היא גדלה במשך העשור בשיעור של 63% - שיעור מעט גבוה מהגידול הממוצע בישראל (שעמד על 55%). ההכנסות העצמיות, שבשנת 1990 היו גבוהות מן הממוצע בישראל, המשיכו לגדול גם הן.

לוח 10. הכנסה מוניציפלית כוללת, הכנסה עצמית והכנסה מהממשלה, לנפש

מדדי שינוי בשנים 1990 - 1999

	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990		
ישראל	135	131	129	126	123	116	106	104	105	100	הכנסות סופיות	
	124	121	122	116	114	108	102	101	104	100	מזה: הכנסות עצמיות	
	155	149	142	144	141	130	113	110	106	100	מזה: הכנסות מהממשלה	
"פורום החמש-עשרה"	145	143	141	133	131	122	116	113	115	109	הכנסות סופיות	
	171	171	170	158	153	144	141	139	142	136	מזה: הכנסות עצמיות	

96	91	88	88	89	80	71	66	65	59	מה : הכנסות מהמשל ה	
99	92	90	90	82	73	59	56	53	47	הכנסות סופיות	יישובי ס ערביים
40	37	38	36	33	33	25	28	28	25	מה : הכנסות עצמיות	
210	195	187	190	172	148	123	110	101	87	מה : הכנסות המשל ה	
143	138	140	137	137	130	117	119	123	123	הכנסות סופיות	עיריות פיתוח
105	99	101	95	96	91	81	81	83	82	מה : הכנסות עצמיות	
214	213	213	216	212	201	186	192	198	199	מה : הכנסות המשל ה	
188	177	172	161	164	160	155	166	161	166	הכנסות סופיות	יש"ע וגולן
88	85	95	83	81	80	76	78	80	75	מה : הכנסות עצמיות	
375	349	316	309	320	308	302	330	311	337	מה : הכנסות המשל ה	

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

הכנסות של הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל :

השתתפות מיועדת של הממשלה

הממשלה משתתפת בתקציבי הרשויות בשתי צורות: השתתפות כללית, שעיקרה מענקים המחולקים בין הרשויות לפי מפתח מסוים (כגון כושר כלכלי של הרשות); והשתתפות מיועדת, שנועדה לממן שירותים מסוימים הניתנים על ידי הרשויות המקומיות. המדובר בעיקר בשירותים מקומיים (תברואה, תכנון ובניין עיר, כבישים ותאורה, גנים ציבוריים וכן ענייני ביטחון מקומיים, כיבוי אש ואספקת מים) ובשירותים ממלכתיים ובהם חינוך, בריאות המשפחה ("טיפות חלב") ושירותים חברתיים.

כפי שניתן לראות בלוחות שלהלן, רמת ההשתתפות המיועדת של הממשלה הגבוהה ביותר נרשמה ביישובי יש"ע והגולן: בין פי 2, לערך, מן הרמה הממוצעת בישראל בתחילת העשור, לפי 1.4 ממנה בסוף העשור. עיירות הפיתוח נהנו מן ההשתתפות הממשלתית המיועדת השנייה בגובהה. יישובי "פורום החמש-עשרה" זכו להשתתפות ממשלתית מיועדת בשיעור של בערך 90% מן הרמה הממוצעת בישראל. ביישובים הערביים, ההשתתפות הממשלתית המיועדת הייתה, בתחילת העשור הקודם, ברמה הנמוכה ביותר - 74% מן הממוצע בישראל, אולם לקראת סוף העשור הם התקרבו לממוצע בישראל.

**לוח 11. השתתפות מיועדת של הממשלה בתקציב הרגיל, לנפש, לפי קבוצת אוכלוסייה  
1997 - 1990  
בש"ח, במחירי 2000**

	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
ישראל	1,034	1,022	989	922	854	782	785	724	
"פורום החמש-עשרה"	960	951	922	840	761	705	719	658	
יישובים ערביים	1,006	1,002	932	810	703	584	567	535	
עיירות פיתוח	1,355	1,339	1,250	1,177	1,172	1,113	1,173	1,027	
יש"ע וגולן	1,470	1,407	1,473	1,454	1,465	1,400	1,412	1,414	

**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל נתונים פיסיים, שנים שונות.

**לוח 12. השתתפות מיועדת של הממשלה בתקציב הרגיל, לנפש, לפי קבוצת אוכלוסייה  
1997 - 1990  
מדד; ישראל = 100**

1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
100	100	100	100	100	100	100	100	ישראל
93	93	93	91	89	90	92	91	פורום החמש-עשרה
97	98	94	88	82	75	72	74	יישובים ערבים
131	131	126	128	137	142	149	142	עיירות פיתוח
142	138	149	158	172	179	180	195	יש"ע וגולן

*מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל נתונים פיסיים, שנים שונות.*

## פרק ב. הוצאות של הרשויות המקומיות

### הוצאות מוניציפליות: תקציב רגיל ותקציב בלתי רגיל

פרק זה דן בהוצאות של הרשויות המקומיות.

ההוצאות של הרשויות המקומיות מתחלקות להוצאות בתקציב הרגיל ולהוצאות בתקציב הבלתי רגיל.

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

התקציב הבלתי רגיל מממן פעולות פיתוח, כגון בניית מבני ציבור, סלילת כבישים ומימון רכישות של ציוד, מכונות, קרקע וכיו"ב (הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 1997, נתונים כספיים, פרסום מס. 1126, עמ' 18 - 21).

**הערה:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לא פירסמה נתונים מלאים על התקציב הבלתי רגיל של מועצות מקומיות בעלות אוכלוסייה של 5,000 נפש ומטה לשנים 1990 - 1993 עם המועצות הללו נמנים רבים מן היישובים הערביים והיישובים ביש"ע ובגולן, וחלק מעיירות הפיתוח בהן אנו עוסקים כאן. לעומת זאת, הנתונים אודות התקציב הרגיל של יישובים אלה פורסמו במלואם.

## נתונים כלליים על אוכלוסייה והוצאות מוניציפליות

נתחיל בהצגת האוכלוסייה הכוללת וההוצאה הכוללת (ולא ההוצאה לנפש) ברשויות המקומיות השונות, בכל אחת מן השנים 1990 עד 1997.

קבוצת היישובים בעלת האוכלוסייה הגדולה ביותר היא זו המאוגדת ב"פורום החמש-עשרה"; הקבוצה השנייה בגודלה היא זו של היישובים הערביים; השלישית בגודלה היא קבוצת היישובים הערביים; והרביעית בגודלה היא קבוצת היישובים הישראליים בישי"ע ובגולן.

קבוצת היישובים בעלת ההוצאה הכוללת הגדולה ביותר היא כמובן זו של יישובי "פורום החמש-עשרה"; הקבוצה בעלת ההוצאה הכוללת השנייה בגודלה היא זו של עיירות הפיתוח, בעוד שקבוצת היישובים הערביים, שהיא בעלת האוכלוסייה השנייה בגודלה, היא בעלת ההוצאה הכוללת השלישית בגודלה; קבוצת היישובים בעלת ההוצאה הכוללת הקטנה ביותר היא זו של יישובי ישי"ע והגולן - אולם ניתן להבחין גם בלא חישוב מדויק כי הפער בהוצאה הכוללת בין יישובי ישי"ע והגולן ובין היישובים הערביים, לדוגמא, קטן הרבה יותר מן הפער בגודל האוכלוסייה בין שתי קבוצות יישובים אלה.

השינויים משנה לשנה בגודל האוכלוסייה של כל אחת מארבע קבוצות היישובים נובעים מכמה מקורות: גידול טבעי; הגירה פנימית וקליטת עלייה; הקמת 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.

**לוח 13. אוכלוסייה והוצאות (בתקציב הרגיל והבלתי רגיל) ברשויות המקומיות בישראל  
1990 - 1997**

האוכלוסייה באלפים; ההוצאות במיליוני ש"ח, במחירי 2000

1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
<b>ישראל</b>								
5,869	5,710	5,571	5,424	5,281	5,148	4,990	4,752	אוכלוסייה
25,928	25,228	24,262	22,333	20,630	18,949	18,200	16,550	הוצאות בתקציב הרגיל
7,366	7,336	7,257	6,663	4,874	5,410	5,235	4,467	הוצאות בתקציב הבלתי רגיל
<b>"פורום החמש-עשרה"</b>								
2,111	2,079	2,049	2,014	1,981	1,953	1,919	1,802	אוכלוסייה
10,113	9,979	9,649	9,088	8,525	7,900	7,788	7,034	הוצאות בתקציב הרגיל
2,466	2,584	2,672	2,143	2,190	2,064	2,019	1,417	הוצאות בתקציב הבלתי רגיל

יישובים ערביים								
731	668	684	661	638	593	570	548	אוכלוסייה
2,263	2,078	1,935	1,649	1,465	1,147	1,071	916	הוצאות בתקציב הרגיל
866	697	719	656	.א.נ.	.א.נ.	.א.נ.	.א.נ.	הוצאות בתקציב הבלתי רגיל
עיירות פיתוח								
608	604	585	560	479	437	421	387	אוכלוסייה
2,971	2,893	2,767	2,535	2,060	1,795	1,759	1,576	הוצאות בתקציב הרגיל
648	715	622	641	577	378	297	321	הוצאות בתקציב הבלתי רגיל
י"ש"ע וגולן								
169	156	148	141	129	118	106	92	אוכלוסייה
961	873	820	774	734	688	583	519	הוצאות בתקציב הרגיל
353	318	368	395	.א.נ.	.א.נ.	.א.נ.	.א.נ.	הוצאות בתקציב הבלתי רגיל

**הערות:** 1. עיירות פיתוח: הלמ"ס לא פירסמה נתוני הוצאות בתקציב הבלתי רגיל עבור חלק מעיירות הפיתוח, לשנים 1990 - 1993. על כן, הנתונים עבור שנים אלה מתייחסים למספר של 17 עד 18 מתוך 25 העיירות. ברוב השנים לא נכללו היישובים הבאים: חצור הגלילית, יקנעם, ירוחם, מעלות-תרשיחא, נתיבות, שדרות, מצפה רמון ושלומי.  
2. פורום החמש-עשרה" - בשנת 1990 ללא חדרה.  
3. י"ש"ע וגולן - בשנת 1995 ללא בית אריה ומ.א. ערבות הירדן; בשנת 1996 ללא מודיעין עלית; בשנת 1997 ללא בית אריה.  
4. נתוני שנת 1991 תורגמו למונחי שנה שלמה באופן ליניארי.  
**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל נתונים פיסיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל נתונים פיסיים, שנים שונות.

## הוצאות לנפש בתקציב הרגיל והבלתי רגיל

הלוח שלהלן מציג את ההוצאה לנפש בתקציב הרגיל והבלתי רגיל ברשויות המקומיות.

הלוח מעלה כי בשנים 1990 - 1997, ההוצאה התקציבית לנפש הגבוהה ביותר, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הבלתי רגיל נרשמה ברשויות המקומיות בי"ש"ע ובגולן: בתקציב הרגיל, ההוצאה המוניציפאלית עמדה (בשנים 1990 - 1997) על 5,619 ש"ח בממוצע רב-שנתי, ובתקציב הבלתי רגיל (בשנים 1994 - 1997) היא עמדה על 2,350 ש"ח. זאת, בשעה

שהממוצעים של כלל הרשויות במקומיות בישראל עמדו על 4,003 ועל 1,267 ש"ח, בהתאמה.

ההוצאה התקציבית לנפש הנמוכה ביותר נרשמה ביישובים הערביים : 2,414 ש"ח בתקציב הרגיל, הוצאה זאת עלתה אמנם עד לסוף העשור, אך גם אז היא הייתה עדיין נמוכה באופן משמעותי מן הממוצע בישראל. ההוצאה לנפש בתקציב הבלתי רגיל עמדה על 1,069 ש"ח - מעט נמוכה מן הממוצע בישראל.

בעיירות הפיתוח, ההוצאה התקציבית לנפש בתקציב הרגיל הייתה מעט גבוהה יותר מן הממוצע בישראל - 4,448 ש"ח, בממוצע רב שנתי, ובתקציב הבלתי רגיל - מעט נמוכה מן הממוצע בישראל - 1,114 ש"ח.

ביישובי "פורום החמש-עשרה" ההוצאה המוניציפאלית לנפש בתקציב הרגיל עמדה על 4,378 ש"ח, בממוצע רב שנתי, ואילו ההוצאה לנפש בתקציב הבלתי רגיל עמדה על 1,195 ש"ח.

פירוש הנתונים הוא שהרשויות המקומיות בישי"ע ובגולן מממנות שירותים ומפתחות תשתיות בעבור תושביהן, בהיקף גדול מזה של קבוצות היישובים האחרות אותן בחנו.

לוח 14. הוצאות לנפש ברשויות המקומיות בישראל, בתקציב הרגיל והבלתי רגיל

### 1997 - 1990

ממוצע רב-שנתי תקציב רגיל, 1997 - 1990 ; תקציב בלתי רגיל, 1994 - 1997

בש"ח, במחירי 2000

ממוצע רב-שנתי	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
<b>ישראל</b>									
<b>4,003</b>	4,419	4,418	4,355	4,118	3,906	3,680	3,647	3,483	הוצאה בתקציב הרגיל
<b>1,267</b>	1,255	1,285	1,302	1,228	924	1,051	1,050	941	הוצאה בתקציב הבלתי רגיל
<b>"פורום החמש-עשרה"</b>									
<b>4,378</b>	4,791	4,800	4,710	4,512	4,303	4,044	4,057	3,807	הוצאה בתקציב הרגיל
<b>1,195</b>	1,169	1,243	1,305	1,064	1,105	1,057	1,052	767	הוצאה בתקציב הבלתי רגיל
<b>יישובים ערביים</b>									
<b>2,414</b>	3,095	3,112	2,830	2,494	2,294	1,936	1,878	1,672	הוצאה בתקציב הרגיל
<b>1,069</b>	1,185	1,044	1,052	993	.א.נ.	.א.נ.	.א.נ.	.א.נ.	הוצאה בתקציב הבלתי רגיל
<b>עיירות פיתוח</b>									



4,448	4,884	4,791	4,728	4,527	4,303	4,106	4,174	4,070	הוצאה בתקציב הרגיל
1,114	1,065	1,184	1,063	1,144	1,204	865	707	829	הוצאה בתקציב הבלתי רגיל
<b>יש"ע וגולן</b>									
5,619	5,680	5,586	5,551	5,485	5,684	5,848	5,498	5,616	הוצאה בתקציב הרגיל
2,350	2,084	2,034	2,487	2,797	א.נ.	א.נ.	א.נ.	א.נ.	הוצאה בתקציב הבלתי רגיל

**הערה:** נתוני שנת 1991 תורגמו למונחי שנה שלמה באופן ליניארי.  
**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, רשויות מקומיות נתונים פיסיים, שנים שונות.

## הוצאות מוניציפליות לנפש - מדדים

### א. השוואה בין קבוצות היישובים השונות, שנה אחר שנה

הלוח שלהלן מציג את נתוני ההוצאות של הרשויות המקומיות באופן ממוצע, כאשר ההוצאה הממוצעת של הרשויות המקומיות בישראל, בתקציב הרגיל והבלתי רגיל, בכל אחת משנות העשור מוגדרת כ- 100.

ניתן לראות כי ההוצאה לנפש ביישובי יש"ע והגולן הייתה הגבוהה ביותר: בתקציב הרגיל היא הייתה גבוהה בשיעור של 60% עד 30%, ובתקציב הבלתי רגיל - בין למעלה מפי 2 עד פי 1.6.

ביישובים הערביים, לעומת זאת, ההוצאה לנפש בתקציב הרגיל נעה ממחצית ועד כשני שלישים מן ההוצאה הארצית הממוצעת, ובבלתי רגיל - נמוך בשיעור של 20% מהממוצע הארצי (מלבד בשנת 1997).

### לוח 15. הוצאות לנפש, בתקציב הרגיל והבלתי רגיל, ברשויות המקומיות בישראל

**1997 - 1990**  
 מדד; ישראל = 100

1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
<b>ישראל</b>								
100	100	100	100	100	100	100	100	הוצאה בתקציב הרגיל
100	100	100	100	100	100	100	100	הוצאה בתקציב הבלתי רגיל

"פורום החמש-עשרה"								
108	109	108	110	110	110	111	109	הוצאה בתקציב הרגיל
93	97	100	87	120	101	100	81	הוצאה בתקציב הבלתי רגיל
יישובים ערביים								
70	70	65	61	59	53	51	48	הוצאה בתקציב הרגיל
94	81	81	81	.נ.א	.נ.א	.נ.א	.נ.א	הוצאה בתקציב הבלתי רגיל
עיירות פיתוח								
111	108	109	110	110	112	114	117	הוצאה בתקציב הרגיל
85	92	82	93	130	82	67	88	הוצאה בתקציב הבלתי רגיל
יש"ע וגולן								
129	126	127	133	146	159	151	161	הוצאה בתקציב הרגיל
166	158	191	228	.נ.א	.נ.א	.נ.א	.נ.א	הוצאה בתקציב הבלתי רגיל

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, רשויות מקומיות נתונים פיסיים, שנים שונות.

## הערך הכספי הכולל של הוצאת היתר/חסר - בתקציב הרגיל

להלן ננסה לאמוד את הערך הכספי הכולל של אי השוויון בהוצאה לנפש בתקציב הרגיל בין הרשויות המקומיות.

ביש"ע והגולן, רמת הוצאה המוניציפלית לנפש, בתקציב הרגיל, הייתה גבוהה מן הממוצע הארצי; אם נכפיל את ההפרש שבין רמת הוצאה המוניציפלית לנפש בישראל ובין הרמה ביישובי יש"ע והגולן, במספר התושבים ביישובים אלה, וזאת על פני כל השנים שבין שנת 1990 לשנת 1997, נמצא כי יישובי יש"ע והגולן נהנו בתקופה זאת מהוצאת יתר בסך של בערך 1.6 מיליארד ש"ח בתקציב הרגיל.

עיירות הפיתוח נהנו מהוצאת יתר בתקציב הרגיל בסך כולל של 1.8 מיליארד ש"ח. בהשוואה ליישובים הישראליים ביש"ע ובגולן, ולאור ההבדלים בגודל האוכלוסייה בין שתי קבוצות היישובים, יוצא כי הוצאות היתר ביישובי יש"ע והגולן היו גדולות פי 3.6 מהוצאות היתר בעיירות הפיתוח - בחישוב רב-שנתי.

ביישובים הנמנים עם "פורום החמש-עשרה" נרשמה הוצאת יתר בסך של בערך 6 מיליארד ש"ח. בהשוואה ליישובים הישראליים ביש"ע ובגולן, ולאור ההבדלים בגודל האוכלוסייה בין שתי קבוצות היישובים, יוצא כי הוצאות היתר ביישובי יש"ע והגולן היו גדולות פי 4.3 מהוצאות היתר ביישובי "פורום החמש-עשרה" - בחישוב רב-שנתי.

לבסוף, היישובים הערביים סבלו מהוצאת חסר בתקציב הרגיל בסך כולל של בערך 8 מיליארד ש"ח.

לוח 16. הערך הכספי הכולל של הוצאת-היתר/החסר  
 ברשויות המקומיות בישראל, בתקציב הרגיל, 1990 - 1997  
 במיליוני ש"ח, במחירי 2000

<b>5,972</b>	הוצאה מוניציפלית בתקציב הרגיל	<b>"פורום החמש-עשרה"</b>
<b>1,781</b>	הוצאה מוניציפלית בתקציב הרגיל	<b>עיירות פיתוח</b>
<b>1,644</b>	הוצאה מוניציפלית בתקציב הרגיל	<b>יש"ע וגולן</b>
<b>-8,018</b>	הוצאה מוניציפלית בתקציב הרגיל	<b>יישובים ערביים</b>

**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, רשויות מקומיות נתונים פיסיים, שנים שונות.

# חלק ב':

## בנייה למגורים ובנייה למבני ציבור, בישראל וביש"ע,

1990 - 1999

### מבוא

בפרק זה אנו בוחנים את הבנייה למגורים ביישובים הישראליים בשטחי יהודה, שומרון וחבל עזה (להלן ישי"ע), תוך השוואתה לבנייה למגורים בישראל גופא.

הנתונים בפרק זה אינם כוללים את היישובים הישראליים בגולן, שכן בכל הנוגע לנתוני בינוי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כוללת את הגולן במחוז הצפון, בדרך שאינה מאפשרת הפרדה.

הניתוח מתבסס על נתונים שנתיים המתפרסמים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס, הבינוי בישראל, שנים שונות). נתונים אלה מבחינים בין בנייה פרטית ובנייה ציבורית, דבר שיאפשר לנו לבחון את היקף ההשקעה הציבורית בבנייה בשטחים (יצוין כי ביש"ע, גם הבנייה הפרטית זוכה לתמיכה תקציבית ממשלתית, וזאת כיוון שחלק מהיישובים מוגדר כאזורי עדיפות לאומית).

#### 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.

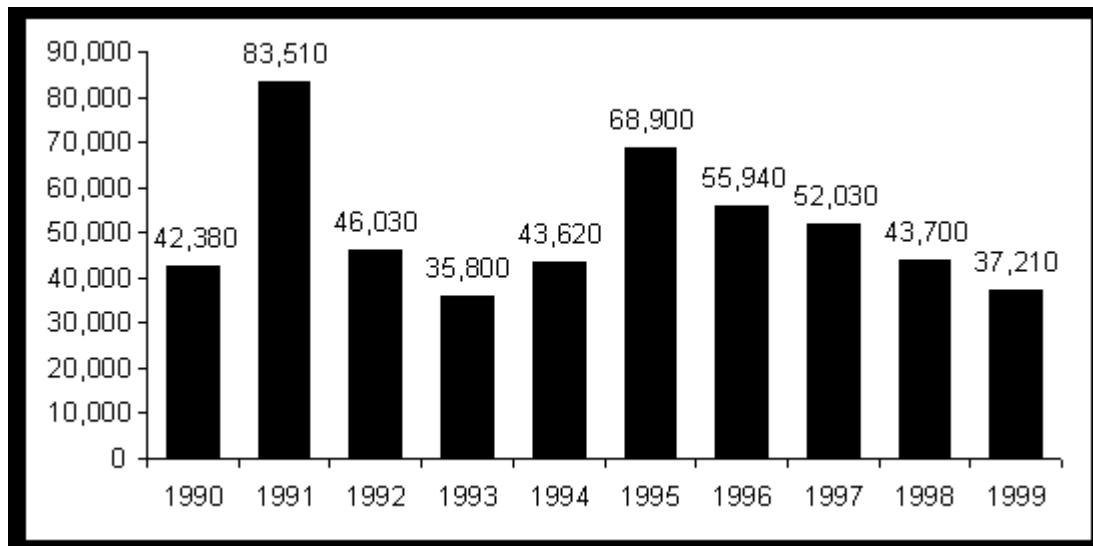
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הבינוי בישראל 1998, עמ' 24-25

## הבנייה למגורים בישראל, 1990 - 1999

העשור 1990 - 1999 הצטיין בתנופה גדולה של בנייה למגורים בכל רחבי ישראל. בין השנים 1990 לשנת 1998 נבנו 46,090 דירות בשנה, בממוצע, בעוד שבעשור שקדם לו נבנו 26,385 דירות בשנה, בממוצע.

הגורם העיקרי לתנופת הבנייה הייתה ההגירה ההמונית ממדינות חבר העמים. בשנת 1990, השנה הראשונה לעלייה ההמונית, הוחל בבניית 42,380 דירות; שנה לאחר מכן, בשנת 1991, הוכפל המספר לכדי 83,510 דירות. בשנים 1992 - 1994 חזר מספר התחלות הבנייה לרמה דומה לזו של 1990 ובשנת 1995 חלה קפיצה נוספת, למספר של 68,900 התחלות בנייה. בחלקו האחרון של העשור, בשנים 1996 - 1999, נרשמה מגמת ירידה בהיקף הבנייה; מגמה זו הייתה שלובה עם מגמת העצירה בצמיחה הכלכלית, שהחלה בשנת 1997.

תרשים 1. התחלות בניית דירות למגורים בישראל, 1990 - 1999  
יחידות דו"ר



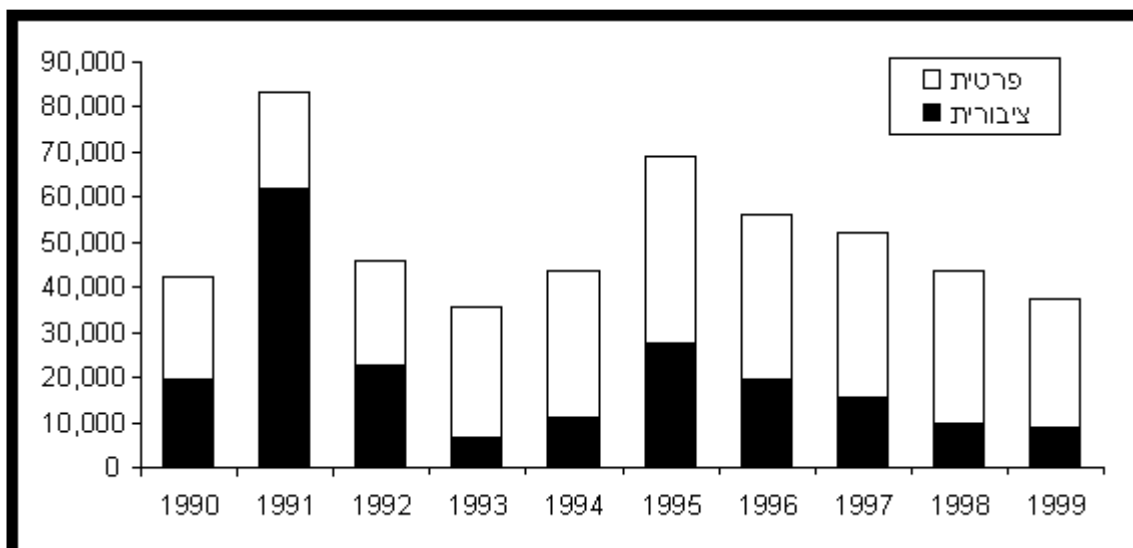
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הבינוי בישראל, שנים שונות.

## יחזמה פרטית מול יחזמה ציבורית

הממשלה מילאה תפקיד מכריע בתנופת הבנייה למגורים בשנות התשעים. אמנם, החלק הארי של הבנייה במרבית שנות העשור נעשה ביוזמה פרטית, אולם היוזמה הממשלתית היא שעמדה מאחורי התנועות העיקריות. כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן, הקפיצה שנרשמה בשנת 1991 נבעה כולה מגידול בבנייה הציבורית: בשנה זו היוו התחלות הבנייה הציבוריות בערך 74% מסך התחלות הבנייה. גם בקפיצה השנייה, שהתרחשה בשנת 1995, היה לממשלה חלק מרכזי: הבנייה הציבורית תרמה כשני שלישים של הגידול בהתחלות הבנייה ואילו השליש הנותר נבע מפעילות המגזר הפרטי.

באשר לבנייה הפרטית, ניתן לראות כי זו הייתה גדולה במיוחד בשנים 1995 - 1997, כאשר השיא של 41,440 נרשם בשנת 1995; לאחר מכן ניכרת מגמת ירידה שהתמשכה עד לסוף העשור.

## תרשים 2. התחלות בנייה פרטיות וציבוריות בבנייה למגורים 1990 - 1999 יחידות דיור



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

## הבנייה למגורים בישראל, 1990 - 1999

בעוד שבישראל בכללותה, מגמות הבינוי היו קשורות באופן הדוק לקליטת העלייה, ובמידה פחותה גם למצבו של המשק, הרי שביש"ע, מגמות הבינוי היו קשורות באופן ישיר למדיניות המפלגה שעמדה בראש הממשלה.

בין שנת 1990 לשנת 1991, בתקופת ממשלת שמיר, נרשמה קפיצה של יותר מפי 4 בהתחלות הבנייה ביש"ע (1,870 לעומת 7,750). הבנייה האינטנסיבית נמשכה גם בשנת 1992.

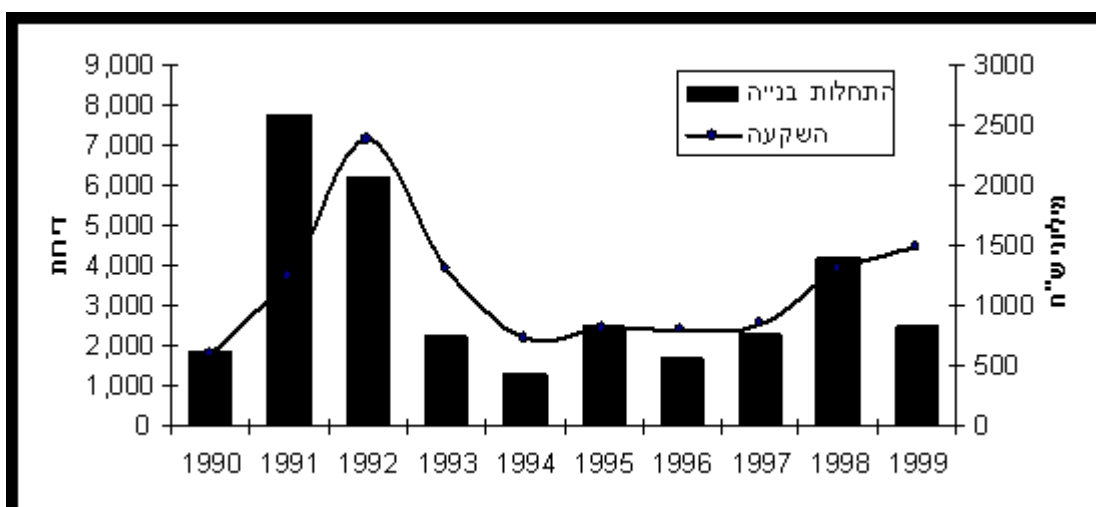
עם התחלפות ממשלת שמיר בממשלת רבין חלה ירידה משמעותית בהתחלות הבנייה: בשנת 1993 נרשמה ירידה של בערך 65% בהשוואה לשנת 1992. בשנת 1994 נרשמה ירידה של 40% בהשוואה לשנת 1993. בשנת 1995 נרשם גידול בהתחלות הבנייה בשטחים, וזאת במקביל לגידול בסך התחלות הבנייה בישראל באותה שנה; ואולם גידול זה לא היה בממדים דומים לאלה של הגידול שנרשם בשנת 1991 ובשנת 1992.

עד לשנת 1997 נמשך גידול מתון בבנייה. ואולם בשנת 1997 (בתקופת ממשלת נתניהו) חלה קפיצה של בערך 35% בהתחלות בנייה ובשנת 1998 - קפיצה נוספת בסך 85%; זאת, בניגוד למגמת הירידה בבנייה שנרשמה באותן שנים בישראל גופא.

המגמות שלעיל ניכרות גם במונחים כספיים. בתקופת ממשלת שמיר, ההשקעה בבנייה בשטחים הוכפלה בין שנת 1990 ושנת 1991, ושבה והוכפלה בין שנת 1991 לשנת 1992: ההשקעה בשנת 1992 קבעה שיא לכל העשור - קרוב לסכום של 2.4 מיליארד ש"ח במחירי 2000.

שנה לאחר מכן, בתקופת ממשלת רבין, ירדה ההשקעה במחצית, וירידה נוספת בשיעור דומה בשנת 1994. בשנת 1997 החלה מגמה של עלייה בהשקעות; בשנת 1998, בתקופת ממשלת נתניהו, נרשם גידול של יותר מאשר 50% בהשקעה בבינוי בישי"ע ובשנת 1999 נמשכה מגמת הגידול. בשנת 1999 הגיעה ההשקעה לסכום של 1.5 מיליארד ש"ח.

**תרשים 3. התחלות בנייה למגורים והשקעה גולמית בבנייה למגורים בישי"ע**  
ההשקעה במיליוני ש"ח, במחירי 2000  
לפי מדד מחירי תשומות בנייה למגורים



1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	סה"כ	
1,870	7,750	6,180	2,240	1,320	2,520	1,680	2,280	4,210	2,510	32,560	התחלות בנייה
593	1,245	2,391	1,304	733	815	793	853	1,299	1,479	11,504	השקעה גולמית

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

### הבנייה למגורים בישי"ע - משקלה של היוזמה הציבורית

בישי"ע, הממשלה היא שעמדה מאחורי החלק הארי של הבנייה וההשקעה, במהלך רוב שנות התשעים.

במהלך העשור הוחל בישי"ע בבנייתן של 32,560 דירות למגורים, בהשקעה כוללת בסך של בערך 11.5 מיליארד ש"ח. הקופה הציבורית הייתה אחראית לבערך 65% מסך התחלות הבנייה ולבערך 50% מההשקעה הכוללת בבינוי לדירה. זאת, בשעה שבישראל גופא היו הנתונים המקבילים בערך 38% ובערך 25%, בהתאמה.

פרט לשנת 1993, שבה, כפי שראינו, נרשם קיצוץ משמעותי בסך התחלות הבנייה הציבוריות בישי"ע, בכל שאר השנים היוו התחלות הבנייה הציבוריות לפחות 45% מסך התחלות הבנייה. בכל אחת משנות ממשלת שמיר (1991, 1992) הגיע חלקה של הבנייה הציבורית ללמעלה משיעור של 80% מכלל התחלות הבנייה בישי"ע.

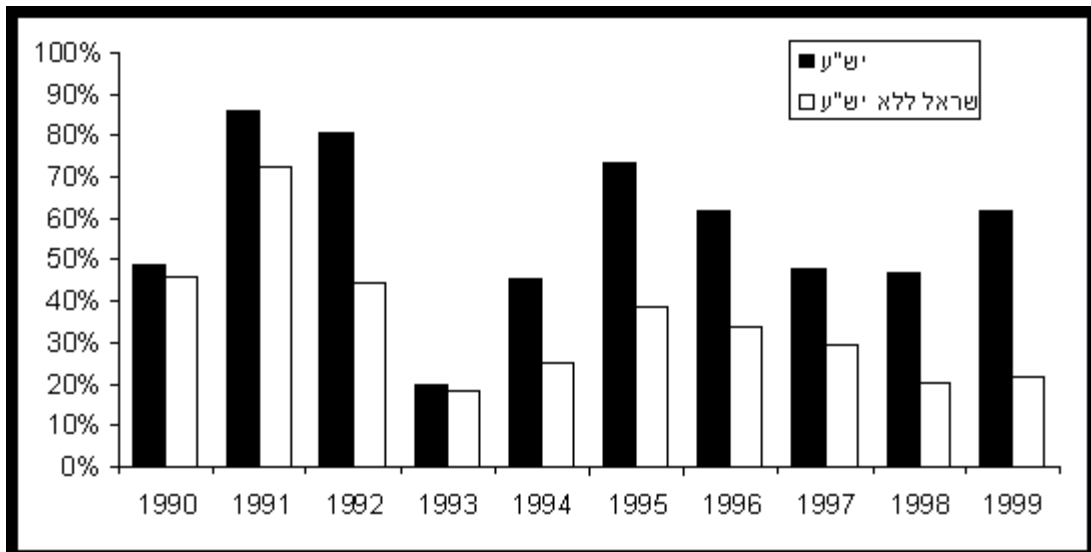
בשטחי ישראל ללא ישי"ע היוו התחלות הבנייה הציבוריות בין שיעור של 19% לשיעור של 40% מכלל התחלות הבנייה, פרט לשנות התשעים הראשונות, שבהן שיעור הבנייה הציבורית היה גבוה יותר, עקב בניית הדירות לעולים החדשים הרבים; אלא שגם אז היה שיעורן נמוך באופן משמעותי בהשוואה לישי"ע.

ניתן לומר כי לאורך כל העשור נרשמה בישי"ע בנייה ציבורית בהיקף גבוה מאשר בישראל גופא. משקל הבנייה הציבוריות בישי"ע היה גבוה בשיעור של בערך 63%, בממוצע שנתי, מהשיעור המקביל לו בשאר חלקי ישראל.

באשר להשקעה, חלקה של ההשקעה הציבורית בכלל ההשקעה בבנייה בישי"ע היה כפול מחלקה בשאר ישראל (בממוצע שנתי). בשנת 1991 ובשנת 1992, משקלה של ההשקעה הציבורית בבנייה בישי"ע עמד על שיעור של 59% ועל שיעור של 75% מכלל ההשקעה, בהתאמה. בשאר הארץ היה חלקה של ההשקעה הציבורית גבוה גם הוא בשנתיים אלה - אך לא עבר את השיעור של 50%.

בשאר שנות העשור היוותה ההשקעה הציבורית בין שיעור של 29% לשיעור של 50% מן ההשקעה הכוללת בבנייה בישי"ע, בעוד שבישראל גופא היא היוותה בין שיעור של 14% לשיעור של 25% מן ההשקעה הכוללת.

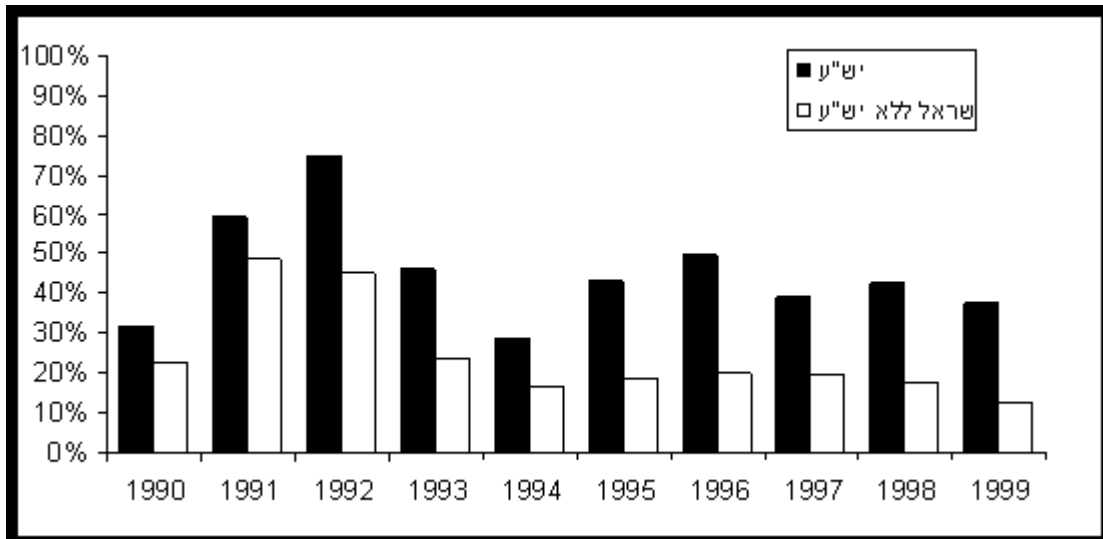
**תרשים 4. התחלות בנייה ציבוריות כחלק מכלל הבנייה  
ישי"ע וישראל ללא ישי"ע, 1990 - 1999  
באחוזים**



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



תרשים 5. ההשקעה הציבורית בבנייה לדיור כחלק מההשקעה הכוללת בבנייה לדיור  
 יש"ע וישראל ללא יש"ע, 1990 - 1999  
 באחוזים



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

### השקעה ציבורית בבנייה בישראל - לנפש

פרספקטיבה נוספת על ממדי המימון הציבורי של הבנייה בישראל מתאפשרת כאשר בוחנים את גודל המימון לנפש, ובמילים אחרות, כאשר מעמידים את גודל המימון מול גודל האוכלוסייה שבה מדובר.

בשנות התשעים גדלה אוכלוסיית הישראלים בשטחי ישראל, משיעור של 1.7% מכלל אוכלוסיית ישראל (בשנת 1990) לשיעור של 3.0% ממנה (בשנת 1999) (למ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל, לוח 2.7, שנים שונות). באותו עשור היו התחלות הבנייה הציבורית לדיור בישראל בין שיעור של 4.7% לשיעור של 22% מכלל הבנייה בישראל; כלומר, משקל הבנייה הציבורית בישראל היה גבוה באופן משמעותי ממשקל האוכלוסייה היהודית בישראל בכלל אוכלוסיית ישראל. בלוח שלהלן ניתן לראות כי ההפרש הגבוה ביותר נרשם בתקופת ממשלת שמיר (שנת 1991 ושנת 1992) ובתקופת ממשלת נתניהו (1998 - 1999). השיא - הפרש של פי 10.9, נרשם בתקופת ממשלת שמיר (1992); ההפרש הנמוך ביותר - פי 2.1, נרשם בתקופת ממשלת רבין/פרס (1996).

גם בתחום ההשקעה נטלה אוכלוסיית ישראל חלק גדול יותר מחלקה בכלל אוכלוסיית ישראל. חלקו של המימון הציבורי לדיור בישראל כלל המימון הציבורי לדיור בישראל נע במהלך העשור בין שיעור של 6% לשיעור של 18%. השנים שבלטו בשיעור גבוה במיוחד היו השנים 1993-1992 והשנים 1999-1998.

הלוח שלהלן מתאר את גודל ההעדפה של התחלות הבנייה הציבוריות בישראל ואת גודל ההעדפה של ההשקעה הציבורית בישראל בהשוואה לישראל, בחישוב לנפש. הערך 1 מעיד על בנייה/השקעה שווה; הערך 2 מעיד על בנייה/השקעה כפולה בישראל לעומת ישראל.

לוח 17. היחס בין משקל הבנייה הציבורית וההשקעה הציבורית בישראל

ובין חלקה של אוכלוסיית ישראל היהודית בכלל אוכלוסיית ישראל

1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
5.7	6.9	2.6	2.1	2.8	2.3	3.0	10.9	5.8	2.7	התחלות בנייה ציבוריות
6.2	4.3	2.2	2.8	3.1	2.6	5.8	7.3	3.6	3.5	השקעה ציבורית

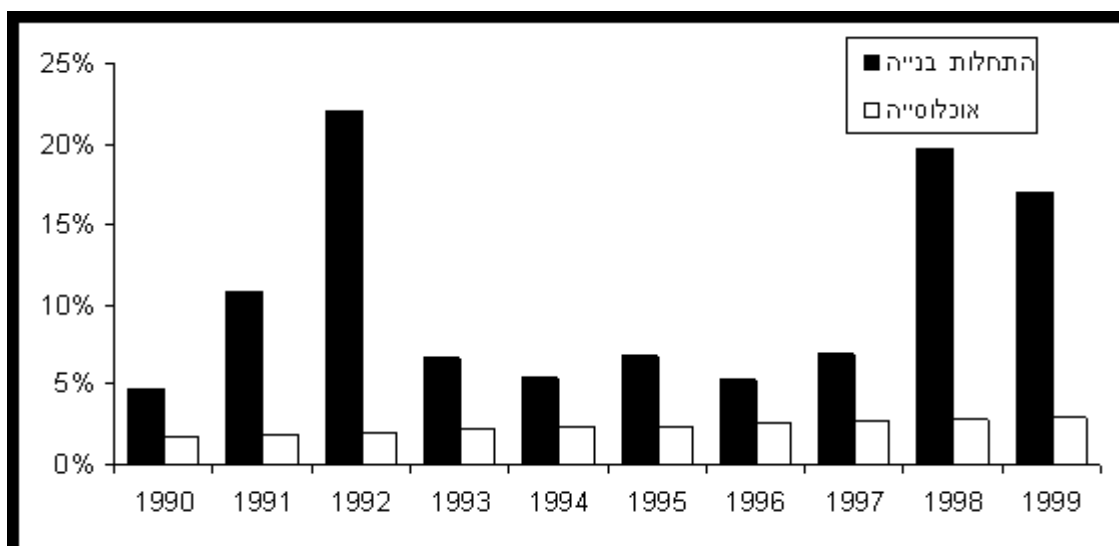
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הבינוי בישראל, שנים שונות; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

נתונים אלה מעידים על מידת התמיכה של כל הממשלות בהרחבת האוכלוסייה היהודית בישראל באמצעות מימון ציבורי של בנייה לדור - שכן בכל שנות העשור היה פער משמעותי בין משקל ההשקעות הממשלתיות ובין המשקל של אוכלוסיית ישראל (היהודית) באוכלוסיית ישראל. עם זאת, ניתן להבחין בהבדלים בין מדינות הממשלות השונות: התמיכה של ממשלות שמיר ונתניהו הייתה גדולה יותר מזו של ממשלת רבין.

יצוין עוד כי הנתונים לגבי שנת 1991 ושנת 1992 מעידים, בין היתר, גם על מדיניות ממשלת שמיר להפנות עולים חדשים רבים להתיישבות בישראל; כוונה זו לא התממשה, בסופו של דבר, עקב חוסר נכונות של העולים לגור בישראל. יש לציין גם כי בנייה נרחבת באזורי השוליים ובהם ישראל עמדה בניגוד לתכנית המתאר הארצית (תמ"א 31), שלפיה היו העולים אמורים להתרכז בשלב הראשון במרכז הארץ, במקומות של היצע מקורות תעסוקה, דיור ושירותים (חסון, 1998: 286-287).

תרשים 6. חלקה של הבנייה הציבורית בישראל בכלל התחלות הבנייה הציבורית בישראל

בהשוואה לחלקה של אוכלוסיית ישראל היהודית בכלל אוכלוסיית ישראל, 1990 - 1999



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

את גודלה של ההעדפה הממשלתית לבנייה בישי"ע ניתן לאמוד באמצעות השוואתה לתמיכה הציבורית בבנייה במחוז הדרום, מחוז שגם הוא אמור להיות ממוקם גבוה בסולם העדיפויות הלאומי ואשר גם אליו הופנו עולים חדשים רבים. הלוח שלהלן מעלה כי היחס בין משקל התחלות הבנייה וההשקעה הציבורית בדרום (בכלל הבנייה וההשקעה הציבורית בישראל) ובין משקל אוכלוסיית מחוז הדרום (בכלל אוכלוסיית ישראל) הוא מאוזן יותר מאשר בישי"ע: הנתונים נעים בין פי 1.5 לפי 3.7 (בהתחלות בנייה) ובין פי 1.5 לפי 3.6 (בהשקעה).

במחוז הדרום, התמיכה הציבורית בבנייה הייתה גבוהה בעיקר בתחילת העשור, בתקופת השיא של העלייה ההמונית, ולאחר מכן ירד משקלה. חילופי הממשלות, שנודעה להם השפעה כה רבה על גובה התמיכה הממשלתית בבנייה למגורים בישי"ע, לא השפיעו במיוחד במחוז הדרום.

הלוח שלהלן מתאר את גודל ההעדפה של התחלות הבנייה הציבוריות בישי"ע ואת גודל ההעדפה של ההשקעה הציבורית בישי"ע בהשוואה לישראל, בחישוב לנפש. הערך 1 מעיד על בנייה/השקעה שווה; הערך 2 מעיד על בנייה/השקעה כפולה בישי"ע לעומת ישראל.

לוח 18. היחס בין משקל התחלות הבנייה הציבוריות ומשקל ההשקעה הציבורית במחוז הדרום, ובין חלקה של אוכלוסיית מחוז הדרום בכלל אוכלוסיית ישראל, 1990 - 1999

	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
התחלות בנייה ציבוריות	3.7	3.5	2.5	1.5	2.2	1.5	2.5	3.5	3.7		
השקעה ציבורית	3.1	3.6	3.2	2.5	1.5	2.5	3.2	3.6	3.1		

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

## גודל הדירות בישי"ע

בישי"ע, חלקן של דירות בגודל של עד 4 חדרים גבוה מאשר בשאר ישראל. הדבר משקף את משקלה הגבוה של הבנייה הציבורית, המתאפיינת בדירות קטנות מן המקובל בבנייה הפרטית. בשנות התשעים, בערך 75% מהדירות שהותחל בבנייתן בישי"ע היו בגודל של עד 4 חדרים; בישראל כולה, הנתון היה בערך 63%.

ואולם התמיכה הציבורית לדירור בישי"ע הייתה גבוהה בלא קשר לגודלן של הדירות. מתוך כל הדירות של עד 4 חדרים שהותחל בבנייתן בישי"ע במהלך העשור, הבנייה הציבורית הייתה אחראית לשיעור של בערך 77% בעוד שבישראל כולה היא הייתה אחראית לשיעור של בערך 53% בלבד. מתוך כל הדירות של חמישה חדרים ומעלה שהותחל בבנייתן בישי"ע בתקופה זאת, הבנייה הציבורית הייתה אחראית לשיעור של בערך 28% בעוד שבישראל כולה היא הייתה אחראית לשיעור של בערך 18%.

## הבנייה של מבני ציבור בישראל, 1990 - 1999

התמיכה הממשלתית בבנייה בישראל התמקדה לא רק במבנים למגורים אלא גם במבני ציבור.

בשנים 1992 - 1999 הוחל בישראל (כולל ישי"ע) בבנייה של מבני ציבור בשטח כולל של 4,757 אלפי מ"ר. מתוכם, 1,978 אלפי מ"ר נבנו בבנייה ציבורית ומספר של 2,779 אלפי מ"ר נבנו בבנייה פרטית.

באותה תקופה הוחל בישי"ע בבנייה של מבני ציבור בשטח כולל של 181 אלף מ"ר. מתוכם, 86 אלף מ"ר נבנו בבנייה ציבורית ומספר של 95 אלף מ"ר בבנייה פרטית.

חלקה של ישי"ע בכלל הבנייה של מבני ציבור בישראל בשנים 1992 - 1999 עמד על 3.8%. ואולם משקלה של היוזמה הציבורית היה גבוה יותר: 4.3% מכלל היוזמה הציבורית לבניית מבני הציבור בישראל הייתה בישי"ע. בשנת 1998 הגיע חלקה של ישי"ע לשיעור של בערך 8% מסך שטח הבנייה הציבורית של מבני ציבור בישראל.

כזכור, אוכלוסיית ישי"ע היוותה בשנים אלה 2.5% בלבד, בממוצע, מאוכלוסיית ישראל. כיוון שכך, מלמדים נתונים אלה על המגמה של ממשלות ישראל לסייע לאוכלוסיית ישי"ע בין השאר באמצעות אספקת שירותים ציבוריים בשיעור גבוה יותר מזה הנהוג בשאר ישראל.

## ייעודם של מבני הציבור

רובם הגדול של מבני הציבור בישי"ע - בערך 70% - נועד לשירותי חינוך ותרבות ולשירותי דת. זאת, בהשוואה לשיעור של 41% בכלל ישראל.

למעלה ממחצית שטח הבנייה של מבני הציבור בישי"ע נועדה למוסדות חינוך ותרבות; זאת, בהשוואה לפחות משליש בישראל כולה. בולטת במיוחד הבנייה של גני ילדים ובתי תינוקות - 9.0% מכלל המוסדות הללו שנבנו באותן שנים בישראל. השיעור המקביל בבתי ספר תיכוניים ומקצועיים היה 10%, ובישיבות - 8%; ואולם הישיבות נבנו בבנייה פרטית ולא ציבורית.

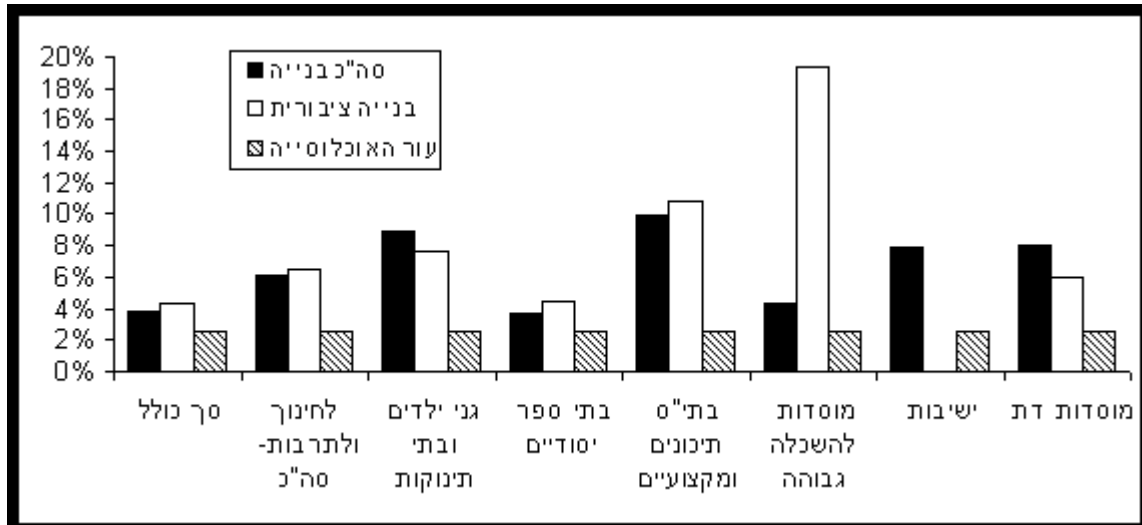
מן הראוי לציין עוד כי גם בתחום ההשכלה הגבוהה נרשם בעשור הקודם שיעור גבוה של בנייה ציבורית בישי"ע - 19.4% מכלל שטח הבנייה הציבורית של מוסדות להשכלה גבוהה.

תרשים 7. בניית מבני ציבור בישראל, כחלק מכלל בניית מבני ציבור בישראל,

לפי קטגוריה, וחלקה של אוכלוסייה יש"ע באוכלוסיית ישראל (ממוצע)

1999 - 1992

שגיאה!



הערה: שיעור האוכלוסייה הממוצע הוא לשנים 1999-1992.

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

# חלק ג':

## סלילת כבישים בישראל וביש"ע, 1990 - 1999

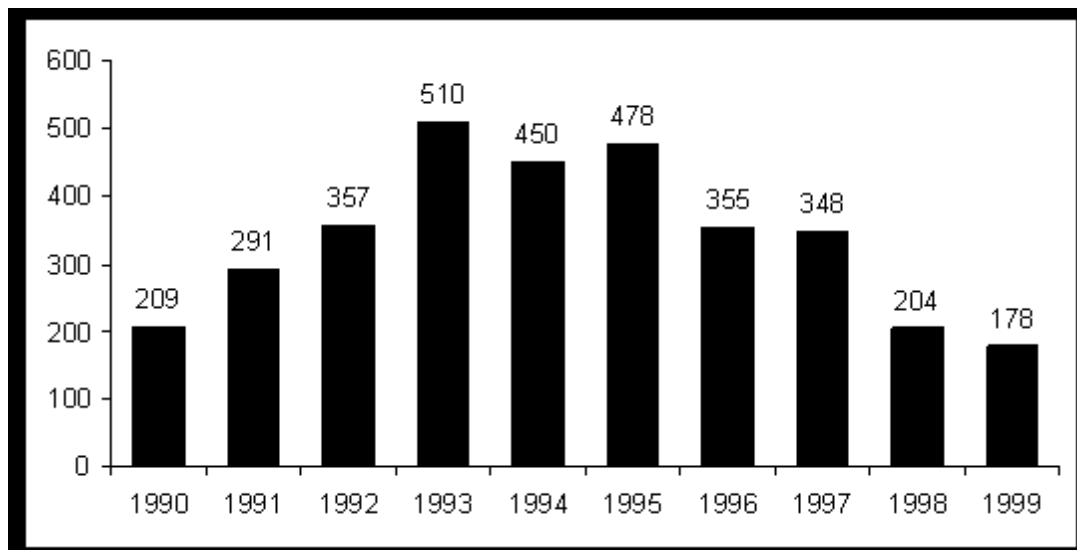
### מבוא

כמו בתחום הבנייה למגורים, גם בתחום הסלילה של כבישים נרשמה בשנות התשעים תנופה גדולה: במהלך העשור הוחל בישראל בסלילת כבישים באורך כולל של 3,380 ק"מ.

כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן, שיא התנופה נרשם בשנים 1993 - 1995, שנות ממשלת רבין; לעומת זאת, בתחילת העשור ובסופו היו התחלות הסלילה מועטות באופן יחסי. שיא שלילי לעשור נרשם בשנת 1999, עם התחלות סלילה של 177.5 ק"מ כביש בלבד, רק מעט יותר משליש מהתחלות הסלילה שנרשמו בשנת השיא 1993. הירידה שנרשמה בהתחלות הסלילה במחצית השנייה של שנות התשעים התרחשה במקביל לירידה בהתחלות בנייה באותן שנים, והיא שיקפה, בין השאר, את מגמת המיתון במשק ואת השחיקה בתקציבים הממשלתיים שנרשמה החל מאמצע שנות התשעים.

### תרשים 8. התחלות סלילת כבישים בישראל, 1990 - 1999

ק"מ כביש



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

## התחלות הסלילה ביש"ע

ביש"ע הוחל בשנות התשעים בסלילת כבישים באורך כולל של 251 ק"מ, כלומר 7.4% מאורכם הכולל של הכבישים החדשים שבסלילתם הותחל בישראל במהלך העשור. נתונים אלה אינם כוללים כבישים שנסללו על ידי משרד הביטחון או צה"ל (הלמ"ס, הבינני בישראל 1999: עמ' 25).

כמו בתחום הבנייה למגורים כך גם בתחום סלילת הכבישים, המגמות בשטחים היו שונות מאוד מן המגמות בישראל גופא: בעוד שבשראל גופא הושפעו התחלות הסלילה בדרך כלל מן המדיניות הכלכלית של הממשלות, הרי שבשטחי יש"ע הן הושפעו מנסיבות פוליטיות משתנות ומהבדלי תפיסה מדינית בין הממשלות השונות.

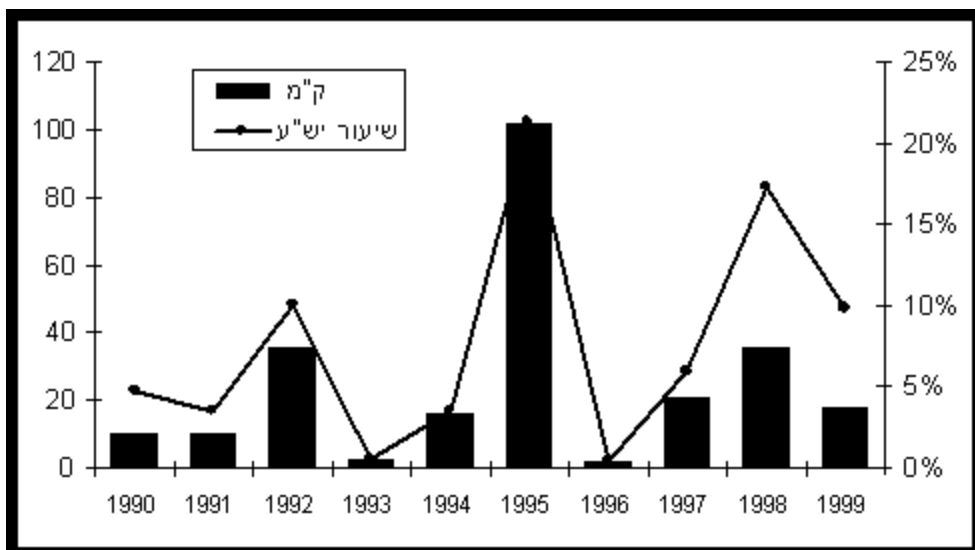
השנה הבולטת ביותר בהתחלות הסלילה ביש"ע היא 1995. בשנה זו הוחל בסלילתם של כבישים עוקפים רבים, כתוצאה מהסכמי אוסלו. באותה שנה, 21.3% מסך הקילומטר-כביש שהוחל בסלילתם בישראל, היו בשטחי יש"ע.

שנים נוספות שבלטו בשיעורים גבוהים במיוחד של סלילה בשטחים היו 1992 (ממשלת שמיר) (10% מכלל הסלילה בישראל), 1998 ו-1999 (ממשלת נתניהו) (שיעור של 17.3% ושיעור של 9.9% בהתאמה).

השנים שבהן השיעור היה נמוך במיוחד היו 1993 (0.5%) ו-1996 (0.4%). הייתה השנה הראשונה של תקציב ממשלת רבין, ו-1996 הייתה השנה האחרונה של תקציב ממשלת רבין.

תרשים 9. התחלות סלילה של ק"מ-כביש ביש"ע וחלקן בכלל הסלילה בישראל

1999 - 1990



1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	סה"כ	
209	291	357	510	450	478	355	348	204	178	3,380	ישראל
9.9	10.2	35.7	2.4	15.7	101.9	1.5	20.6	35.2	17.5	250.6	יש"ע
4.7%	3.5%	10.0%	0.5%	3.5%	21.3%	0.4%	5.9%	17.3%	9.9%	7.4%	שיעור

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

## שטח סלילת כבישים

בחישוב של שטח הכבישים הנסלל, המתקבל מהכפלת אורך הכבישים ברוחבם, עולה כי בשנים 1990 - 1999 הוחל בישראל כולה בסלילתם של 29,159 אלפי מ"ר, וביש"ע - בסלילתם של 2,269 אלפי מ"ר; כלומר, 7.8% מהשטח הכולל של התחלות סלילת הכבישים בישראל היה ביש"ע.

השנים שבלטו בשיעור גבוה של שטח סלילה היו 1992, 1995 והשנים 1998-1999. השיעור הגבוה ביותר נרשם בשנת 1998 - שיעור של 23.7% משטח התחלות הסלילה בישראל היו ביש"ע.

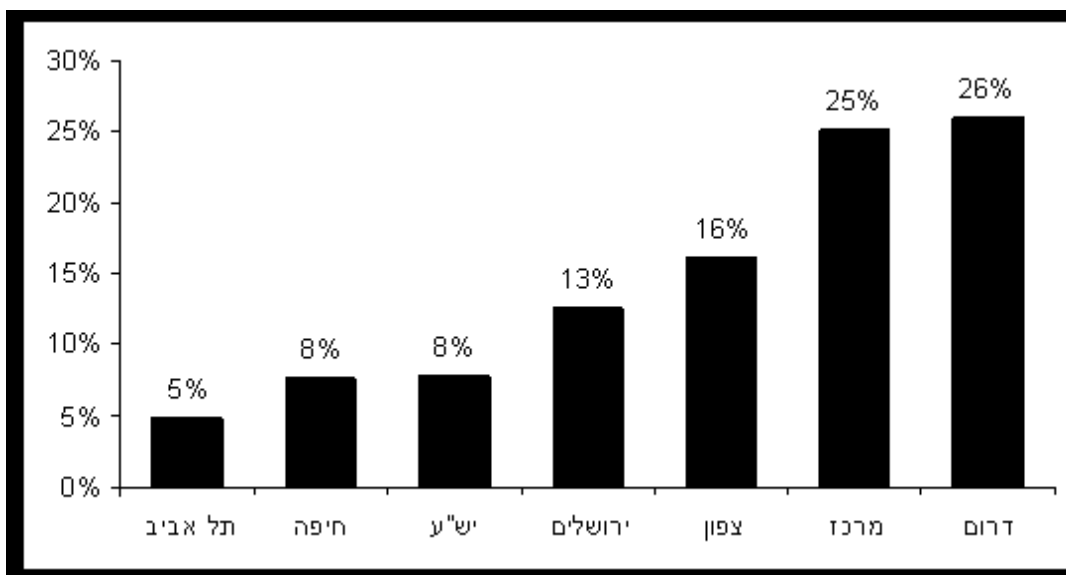
עד 1993, ולאחר מכן בשנים 1996-1997, הכבישים שנסללו בשטחים היו צרים, והם בלטו בכך ביחס לשאר ישראל. בשאר העשור, רוחבם הממוצע של הכבישים שנסללו בשטחים היה דומה לרוחב הסלילה הממוצע בישראל ואף גבוה ממנו. לקראת סוף העשור, הכבישים שנסללו בשטחים היו רחבים ויקרים יותר מאשר בשנים הקודמות. כך, למשל, בשנת 1998 היה הרוחב הממוצע של הכבישים שהוחל בסלילתם ביש"ע גבוה בשיעור של בערך 40% מהממוצע של רוחב הכבישים שהוחל בסלילתם בשנה זו בישראל.

## שטח התחלות הסלילה לפי מחוז

כאשר בוחנים את התחלות שטח הסלילה לפי מחוז, יוצא כי בשנות התשעים עמד מחוז יש"ע במקום החמישי, מעל למחוזות חיפה ותל אביב. שטח הסלילה ביש"ע עמד על קרוב לחצי משטח הסלילה במחוז הצפון ועל כשליש משטח הסלילה במחוז הדרום.



## תרשים 10. שיעור התחלות סלילת כבישים (שטח), לפי מחוז, 1990 - 1999



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

### שטח התחלות הסלילה לנפש

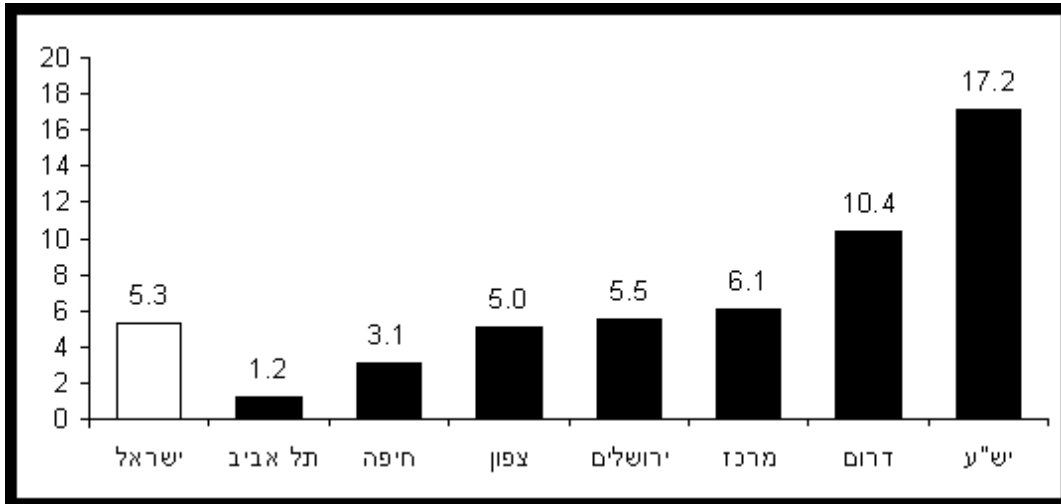
פרספקטיבה נוספת על ממדי הסלילה בישי"ע מתאפשרת כאשר בוחנים את היקף הסלילה לנפש, ובמלים אחרות, כאשר מעמידים את היקף הסלילה מול גודל האוכלוסייה שבה מדובר. אם נשווה את הסלילה לנפש בישי"ע (אוכלוסייה יהודית בלבד) עם הסלילה לנפש במחוזות אחרים של ישראל, נעלה כי בשנות התשעים הייתה הסלילה לנפש בישי"ע גבוהה בהרבה מאשר בכל מחוז אחר בישראל.

בעשור זה הוחל בישי"ע בסלילה של בערך 17.2 מ"ר כביש לנפש, בשעה שהממוצע הכלל ארצי עמד על פחות משליש מכך - 5.3 מ"ר לנפש.

שטח הסלילה הממוצע לנפש בישי"ע היה גבוה בשיעור של 65% משטח הסלילה הממוצע במחוז הדרום ובערך פי 3.5 משטח הסלילה הממוצע במחוז הצפון.

תרשים 11. שטח התחלות הסלילה לנפש לפי מחוז, 1990 - 1999

במ"ר



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

{הערות}

1. הנתון לשנת 1999 הוא נתון ארעי על פי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. {חזר}

## מקורות

- \* אטקין, אלון. 2002. מקום מגורים ורמת שכר בישראל, 1993 - 1999. תל אביב: מרכז אדוה.
- \* בן-אליא, נחום. 1999. המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- \* הכט, אריה. 1997. שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- \* הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הבינוי בישראל. שנים שונות.
- \* הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שנתון סטטיסטי לישראל. שנים שונות.
- \* הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. רשויות מקומיות, נתונים פיסיים. שנים שונות.
- \* הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. רשויות מקומיות: נתונים כספיים. שנים שונות.
- \* חסון, שלמה. 1998. "דפוסים גיאוגרפיים של הגירה פנימית בקרב עולי ברית המועצות בראשית שנות התשעים". בתוך סיקרון, משה, ואלעזר לשם (עורכים), דיוקנה של עלייה: תהליכי קליטתם של עולי ברית המועצות לשעבר, 1990 - 1995. ירושלים: מאגנס.
- \* רזין, ערן. 1999. פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות: האם מצטמצם הפער? ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

פקס. 5602205-03, מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871

Fax. 03-5602205, Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871

e-mail: [advainfo@netvision.net.il](mailto:advainfo@netvision.net.il)