

A D V A ה **ו** ה **ד** א
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז «אדא» - מלומות חול המסווה והעדלה הלמלמעה פי ישראל

העדפה ממשלתית

במימון יישובים:

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

2004-1995

ד"ר שלמה סבירסקי
אתי קונור-אטיאס
אתי שורץ

פברואר 2006

תוכן עניינים

3		מבוא
4		חמש קבוצות של יישובים
5	הכנסות מוניציפליות	פרק 1
6	העדפת יש"ע וגולן	
7	תקציבים מוניציפליים: הגדרות	
8	א. הכנסות בתקציב הרגיל	
12	הכנסות מהממשלה	
17	הכנסות עצמיות	
20	ב. הכנסות בתקציב הבלתי-רגיל	
23	ג. הכנסות מוניציפליות: מדדים	
26	ד. הכנסות-יתר, הכנסות-חסר	
32	הוצאות מוניציפליות	פרק 2
33	א. הוצאות בתקציב הרגיל	
36	ב. הוצאות בתקציב הבלתי-רגיל	
39	ג. הוצאות מוניציפליות: מדדים	
42	ד. הוצאות-יתר, הוצאות-חסר	
47	בנייה למגורים: יש"ע וישראל	פרק 3
56	סלילת כבישים: יש"ע וישראל	פרק 4
61		אודות הנתונים
62	אוכלוסייה והכנסות מוניציפליות	נספח א'
63	אוכלוסייה והוצאות מוניציפליות	נספח ב'
64	אוכלוסייה ושיעורי שינוי	נספח ג'

מבוא

מסמך זה הוא עדכון שלישי במספר של נתונים על מדיניות ההעדפה הממשלתית של יישובים באמצעות תקציבים מוניציפליים, בנייה למגורים וסלילה, בתוך הקו הירוק וביישובים הישראליים שמעבר לו.

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

שני העדכונים הקודמים עסקו, האחד בתקופה 1990-2000, והשני ב-2001. המסמך הנוכחי מוסיף נתונים עבור השנים 2002-2004, וכך הוא מאפשר לבחון את המדיניות הממשלתית בתקופת האינתיפאדה, כולל השפעת הקיצוצים התקציביים הגדולים שנבעו מן המיתון הכלכלי הכבד שנגרם בעטייה.

בכל אחד מן הנושאים שיידונו במסמך שלהלן, נציג תחילה את הנתון המעודכן ל-2004, ולאחר מכן נציג את הנתונים עבור העשור האחרון, 1995-2004.

חמש קבוצות של יישובים

במסמך זה שלושה פרקים.

הפרק הראשון דן בתקציבים המוניציפליים, תוך השוואה בין חמש קבוצות של יישובים:

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

עירות 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 וגולן – היישובים הישראליים אריאל, ביתר עילית, מעלה אדומים, אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, אפרתה, בית אל, בית אריה, גבעת זאב, הר אדר, מודיעין עילית, מעלה אפרים, עמנואל, קדומים, קצרין, קרית ארבע וקרני שומרון, והמועצות האזוריות גולן, גוש עציון, הר חברון, חוף עזה, מגילות, מטה בנימין, ערבות הירדן ושומרון.

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 ביישובינו ליישובים שהיו כלולים במועצה האזורית המקורית. יצויין כי אוכלוסיית היישובים הבדואים הבלתי מוכרים לא כלולה בחישוב, משום שאין להם רשויות מקומיות והם אינם מקבלים תקציבים ממשלתיים. למותר לציין כי הכללתם בחישוב לנפש היתה מורידה מאוד את רמת התקצוב המוניציפלי של האוכלוסייה הערבית בישראל.

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

הפרק השני של המסמך דן בבנייה למגורים, והוא משווה בין ישראל שבתוך הקו הירוק ובין ההתנחלויות בישי"ע.

הפרק השלישי עוסק בסלילת כבישים, והוא משווה בין ישראל שבתוך הקו הירוק ובין ההתנחלויות בישי"ע.

פרק 1.

הכנסות מוניציפליות

העדפת יש"ע וגולן

היישובים הישראליים שמעבר לקו הירוק, בישי"ע ובגולן זוכים להעדפה ממשלתית בולטת וחריגה. העדפה זו בלטה בנתונים שפרסמנו עבור השנים 1991-2001.¹ הנתונים המתפרסמים כאן מעלים, כי העדפה ממשלתית זו נמשכה גם עד וכולל 2004.

העדפת ההתנחלויות בולטת במיוחד כאשר משווים אותן לשתי קבוצות יישובים בתוך ישראל, הניצבות בקצה התחתון של סולם ההכנסות והמשאבים: עיירות הפיתוח והיישובים הערביים. הדברים בולטים במיוחד כאשר מדובר על עיירות הפיתוח, שגם כלפיהן נקטו ממשלות ישראל מדיניות של העדפה. בהשאלה משם ספרו של סמי מיכאל, "שווים ושווים יותר", ניתן לומר כי בכל הנוגע לתקציבים מוניציפליים, מדינת ישראל נקטה ועדיין נוקטת במדיניות של "מועדפים ומועדפים יותר".

ביישובים הערביים בישראל, רמת ההכנסות והמשאבים קרובה למדי לזו של עיירות הפיתוח. אלא שהם אינם נהנים מאותה העדפה תקציבית שאיפשרה לעיירות הפיתוח לספק לתושביהן שירותים מוניציפליים ברמה המציבה אותן בתוך הזרם המרכזי של החברה הישראלית, גם אם בשוליו. היישובים הערביים סבלו, ועדיין סובלים, ממדיניות של הזנחה, דבר הבא לידי ביטוי ברור בעובדה, שבכל קטיגוריה של תיקצוב מוניציפלי, הם מצויים בתחתית הטבלה.

לבסוף, ההעדפה התקציבית של ההתנחלויות מציבה אותן במדרגה גבוהה גם בהשוואה לחמישה-עשר היישובים העירוניים המבוססים תקציבית, שהתאגדו לאחרונה ב"פורום ה-15" - רשויות מקומיות שאינן מקבלות מענקי איזון.² במרבית הקטיגוריות של תיקצוב מוניציפלי, מיקומן של ההתנחלויות גבוה מזה של יישובים מבוססים אלה.

הקיצוצים התקציביים של 2002-2004

בשנים 2002-2004 קיצצה הממשלה את תקציב הסיוע שלה לרשויות המקומיות, בשיעור של 20%, לערך. בנוסף קיצצה הממשלה את תקציבי המשרדים השונים, המממנים פעילויות שונות של הרשויות המקומיות - חינוך, רווחה וכיו"ב. השפעתם של קיצוצים אלה ניכרת היטב בנתונים המוצגים במסמך זה.

¹ מרכז אדוה, מימון ממשלתי של ההתיישבות הישראלית בישי"ע ובגולן: רשויות מקומיות ובנייה למגורים, עדכון לשנת 2001, מרץ 2003.
² הארץ, 30.3.2001.

תקציבים מוניציפליים: הגדרות

תקציב רגיל ובלתי רגיל

תקציבי הרשויות המקומיות מתחלקים לשני מרכיבים: 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, כגון בניית מבני ציבור, סלילת כבישים ומימון רכישות של ציוד, מכונות, קרקע וכיו"ב.

מקורות של ההכנסות המוניציפליות

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

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

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

כל הנתונים במחירי 2004

כל הנתונים במסמך זה הם במחירים קבועים לשנת 2004, אלא אם כן צויין אחרת.

נתונים כלליים של תקציב ואוכלוסייה

הנתונים הכלליים על אוכלוסייה ועל הכנסות והוצאות מוניציפליות בכל אחת מחמש קבוצות היישובים, בכל אחת מן השנים 1995-2004, מוצגים בפרק הנספחים שבסוף המסמך.

א. הכנסות בתקציב הרגיל

מבוא

התקציב הרגיל ממומן על ידי שני מקורות :

א. הממשלה ;

ב. הכנסות עצמיות של הרשות המקומית.

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

להלן נדון, לפי הסדר, בהכנסה הכוללת בתקציב הרגיל, בהכנסה בתקציב הרגיל הבאה מן הממשלה, ובהכנסה בתקציב הרגיל הבאה ממקורות עצמיים של הרשויות המקומיות.

הכנסה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, סך הכל 2004

ב-2004, ההכנסה המוניציפלית בתקציב הרגיל, בחישוב לנפש, בתוך ישראל (ללא ישי"ע וגולן) עמדה על 4,879 ₪.

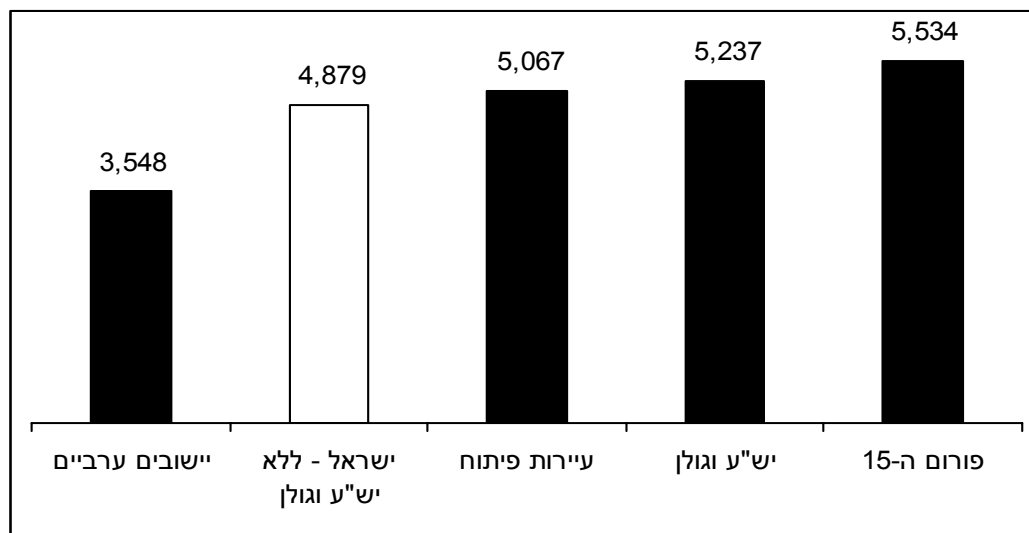
ההכנסה הגבוהה ביותר נרשמה ביישובי "פורום ה-15": 5,534 ₪.

היישובים הערביים זכו במימון נמוך בהרבה מן הממוצע: 3,548 ₪. לעומתם, עיירות הפיתוח נהנו ממימון גבוה מן הממוצע - 5,067 ₪.

היישובים הישראליים בישי"ע ובגולן נהנו מהכנסה גבוהה מן הממוצע, וקרובה לזו של יישובי "פורום ה-15" - 5,237 ₪.

יצויין כי עד ל-2004, הסכום שקיבלו יישובי ישי"ע והגולן היה גבוה יותר מזה שקיבלו יישובי "פורום ה-15".

תרשים 1. הכנסה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, 2004 בש"ח, במחירי 2004



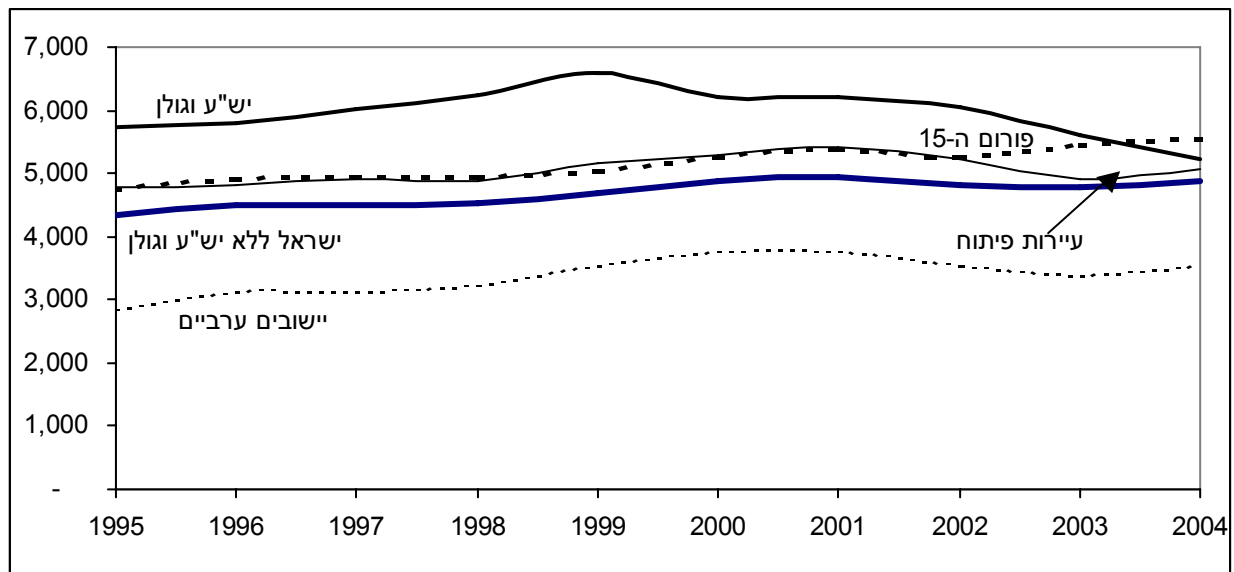
הערה: ההכנסה המוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל כוללת הכנסות עצמיות והכנסות מן הממשלה.
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן יקרא ה"למ"ס), הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; ה"למ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות; ה"למ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

הכנסה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, סך הכל 2004-1995

עד 2003 נהנו היישובים הישראליים בישי"ע ובגולן מן ההכנסה המוניציפלית בתקציב הרגיל הגבוהה ביותר, בחישוב לנפש.

תרשים 2 מראה, כי ב-2004 ירדה ההכנסה המוניציפלית הכוללת בתקציב הרגיל ביישובי ישי"ע והגולן, לראשונה, אל המקום השני, מתחת ליישובי "פורום ה-15". כפי שנראה להלן, הדבר משקף את הקיצוץ במענק הכללי שהממשלה מעמידה לרשות מרבית הרשויות המקומיות. קיצוץ זה אכן פגע במרבית הרשויות המקומיות – אלא שביישובים שבתוך ישראל, היתה עלייה בהכנסות המקומיות, בעוד שבישי"ע ובגולן - לא.

תרשים 2. הכנסה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, 2004-1995
בש"ח, במחירי 2004



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

הכנסות מהמשלה

התקציבים הממשלתיים ניתנים לרשויות המקומיות בשתי צורות:

(א) מענקים ממשלתיים שנועדו לפצות רשויות בגין הכנסות עצמיות מוגבלות או לסייע בפתרון בעיות ייחודיות. בקטגוריה זו נמנה המענק הכללי (מענק האיזון), המתקצב על ידי משרד הפנים במטרה להבטיח לכל הרשויות המקומיות משאבים לאספקת "סל שירותים" מינימלי של שירותים מוניציפליים.³

(ב) השתתפות מיועדת, הכוללת תקצוב שירותים ממלכתיים שוטפים, תקצוב תכניות מיוחדות והשתתפות בפרוייקטים.

להלן נדון בכל אחד מהם בנפרד.

³ בקטגוריה זו נמצאים גם מענקים מיוחדים ומענקים מיועדים, גם הם בתקצוב משרד הפנים. הענקתם נעשית, בדרך כלל, במסגרת הסדרים מקיפים לצמצום הגירעון של הרשויות המקומיות ו/או לתקצוב פרויקטים מיוחדים. לפירוט נוסף: מכון פלורסהיימר, המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, נחום בן-אליא, דצמבר 1999.

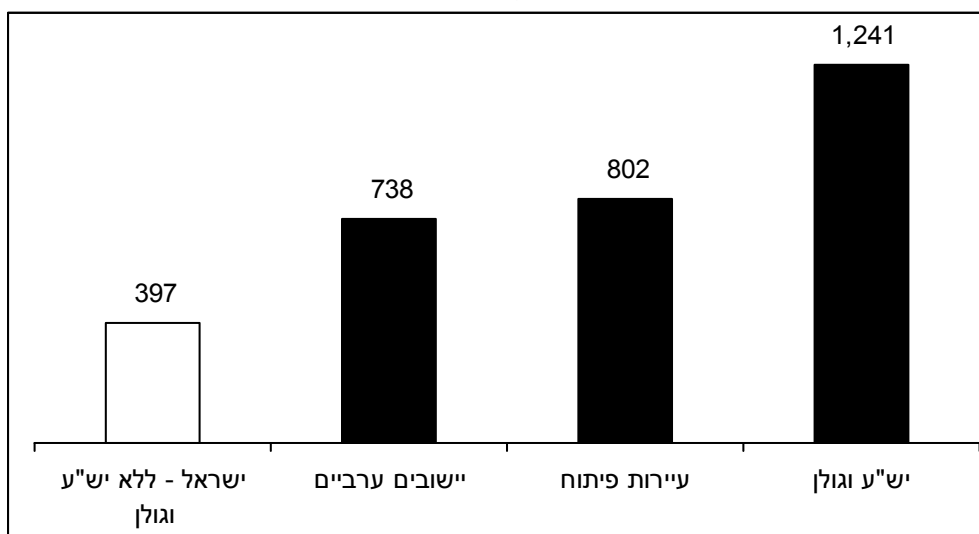
הכנסה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל - מהממשלה: המענק הכללי, 2004

ב-2004, ההכנסה המוניציפלית מן המענק הכללי (בתקציב הרגיל), בחישוב לנפש, עמדה בישראל שבתוך הקו הירוק על 397 ₪. נזכיר, כי מענק זה אינו ניתן ליישובי "פורום ה-15", שאינם מופיעים בתרשים 3. נזכיר עוד, כי המענק הכללי קוצץ מאוד במסגרת הקיצוצים התקציביים של השנים 2002-2004.

יישובי יש"ע והגולן נהנו מן המענק הכללי הגבוה ביותר: 1,241 ₪. סכום זה היה גבוה בהרבה מן הסכומים שקיבלו שתי קבוצות היישובים האחרות: עיירות פיתוח – 802 ₪, והיישובים הערביים – 738 ₪.

בתרשים 4 שבעמוד הבא ניתן לראות כי בעבר, ובמיוחד לפני הקיצוצים התקציביים של 2002-2004, המענק הכללי לנפש שניתן ליישובי יש"ע והגולן היה גבוה הרבה יותר: ב-1995 הוא עמד על כ-2,300 ₪ (במחירי 2004).

תרשים 3. הכנסה מוניציפלית לנפש מהממשלה בתקציב הרגיל: המענק הכללי, 2004 בש"ח, במחירי 2004



הערות:

1. התרשים אינו כולל את יישובי "פורום ה-15". עבורם, המענק הכללי הינו זניח.
 2. נתוני ההכנסה של המענק הכללי כוללים גם מענקים מיוחדים ומענקים מיוחדים, שמקורם במשרד הפנים.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

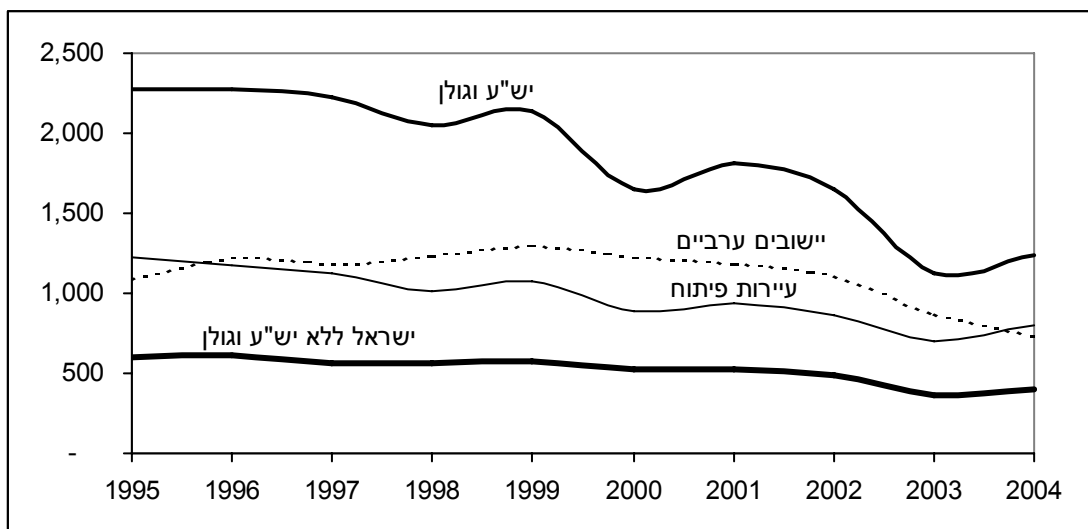
הכנסה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל - מהממשלה: המענק הכללי, 2004-1995

במחצית השנייה של שנות ה-90 נהנו היישובים הישראליים בישיע ובגולן מן ההכנסה המוניציפלית לנפש מן המענק הכללי הגבוהה ביותר, כשלאחריהם באים היישובים הערביים ועיירות הפיתוח.

בין השנים 2004-2000, ובמיוחד בתקופת הקיצוצים התקציביים הגדולים, ההכנסה המוניציפלית לנפש שמקורה במענק הכללי ירדה בכל הרשויות המקומיות בישראל. הירידה הגדולה ביותר נרשמה אצל היישובים הערביים - ירידה של 40% (מ-1,227 ₪ ב-2000 ל-738 ₪ ב-2004). כלל היישובים בישראל (ללא ישיע וגולן) איבדו כרבע מהכנסתם, וירידה דומה נרשמה גם אצל יישובי ישיע והגולן. עיירות הפיתוח ידעו את הקיצוץ הקטן ביותר - רק 10%.

גם לאחר הקיצוצים, המשיכו יישובי ישיע והגולן ליהנות מן ההכנסה המוניציפאלית הגבוהה ביותר שמקורה במענק הכללי⁴.

תרשים 4. הכנסה מוניציפלית לנפש מן הממשלה בתקציב הרגיל: המענק הכללי, 2004-1995 בש"ח, במחירי 2004



הערות:

1. התרשים אינו כולל את יישובי "פורום ה-15". עבורם, המענק הכללי הינו זניח.
 2. נתוני ההכנסה של המענק הכללי כוללים גם מענקים מיוחדים ומענקים מיועדים, שמקורם במשרד הפנים.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פסיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

⁴ מלבד המענק הכללי נהנות הראשויות המקומיות גם ממענקים להקטנת הגירעון וממלוות לאיזון. כאמור, מענקים אלו לא נכללו בעבודה זו.

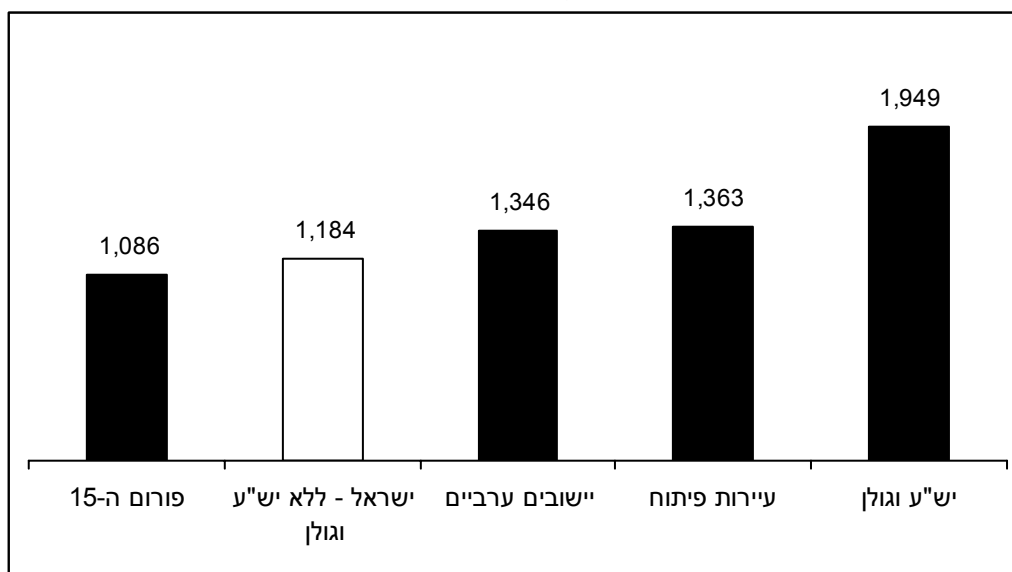
הכנסה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל - מהממשלה: השתתפות מיועדת, 2004

ב-2004, ההכנסה המוניציפלית מן ההשתתפות המיועדת (בתקציב הרגיל), בחישוב לנפש, של היישובים בישראל (ללא יש"ע וגולן), עמדה על 1,184 ₪.

בעיירות הפיתוח, הסכום היה 1,363 ₪; ביישובים הערביים – 1,346 ₪; וביישובי "פורום ה-15" – 1,086 ₪.

הסכום הגבוה ביותר ניתן ליישובי יש"ע והגולן: 1,949 ₪.

תרשים 5. הכנסה מוניציפלית לנפש מן הממשלה בתקציב הרגיל: הכנסה מיועדת, 2004 בש"ח, במחירי 2004



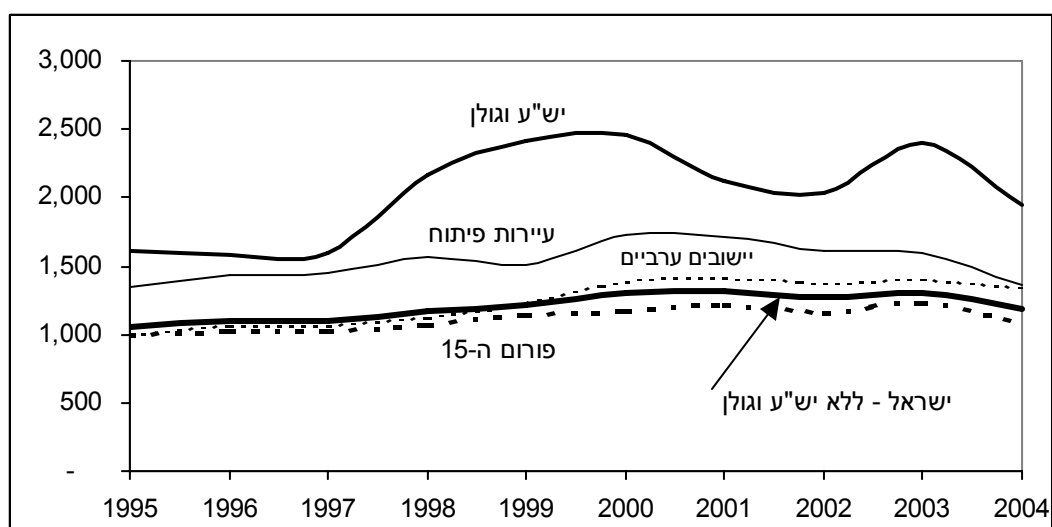
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

הכנסה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל - מהמשלה: השתתפות מיועדת, 2004-1995

ההעדפה שממנה נהנו ב-2004 יישובי יש"ע והגולן, בכל הנוגע להכנסה המיועדת מהמשלה, אינה יוצאת דופן: היא איננה אלא המשך של המדיניות ששררה קודם לכן, כפי שניתן לראות בתרשים 6. יתר על כן, בין השנים 1995-2000, הכנסה זו גדלה ביישובי יש"ע והגולן בלמעלה מ-50% - יותר מאשר בכל קבוצת יישובים אחרת.

למן שנת 2001 נרשמה ירידה בהשתתפות המיועדת של המשלה, בעקבות הקיצוצים הרחוביים בתקציבי המשרדים הממשלתיים. גם כך, יישובי יש"ע וגולן המשיכו ליהנות מן ההכנסה המיועדת הגבוהה ביותר, בחישוב לנפש.

תרשים 6. הכנסה מוניציפלית לנפש מן המשלה בתקציב הרגיל: הכנסה מיועדת, 2004-1995 בש"ח, במחירי 2004



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

הכנסות עצמיות

ההכנסות של הרשויות המקומיות, בתקציב הרגיל, נובעות משני מקורות עיקריים:

- א. תקציבים המועברים על ידי הממשלה, שאותם סקרנו זה עתה;
- ב. הכנסות עצמיות.

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

הכנסה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל – הכנסות עצמיות: 2004

ההכנסה המוניציפלית העצמית לנפש, בתקציב הרגיל, עמדה ב-2004 בישראל (ללא ישי"ע וגולן) על 3,194 ₪.

ביישובי "פורום ה-15", ההכנסה העצמית לנפש הייתה גבוהה יותר – 4,306 ₪; זאת, הודות להכנסות הגבוהות של יישובים אלה מארנונה וממסים ואגרות אחרים. לעומת זאת, בעיירות הפיתוח וביישובים הערביים, ההכנסות העצמיות נמוכות יותר – 2,700 ₪ ו-1,219 ₪, בהתאמה.

היישובים הישראליים בישי"ע ובגולן, הנהנים מהכנסה מוניציפלית - מן הממשלה (מענק כללי והשתתפות מיועדת) - הגבוהה ביותר, בחישוב לנפש, מצטיינים בהכנסה עצמית נמוכה לנפש - 2,000 ₪, סכום נמוך יותר מזה של עיירות הפיתוח, וגבוה רק מזה של היישובים הערביים. ביישובים הערביים, הרמה הנמוכה של הכנסות עצמיות היא בראש ובראשונה ביטוי של מיעוט המשאבים שבידי האוכלוסייה (ורמת מיסוי/גבייה נמוכה). לעומת זאת, בישי"ע ובגולן הגורם העיקרי הוא ככל הנראה הרמה הגבוהה של מימון ממשלתי, המייתרת במידת מה את הצורך להכביד את נטל המיסוי המקומי. דבר זה בולט במיוחד על רקע העובדה שביישובי ישי"ע, השכר היישובי הממוצע גבוה באופן משמעותי מזה שבעיירות הפיתוח וביישובים הערביים.⁵

תרשים 7. הכנסה מוניציפלית עצמית לנפש, בתקציב הרגיל, 2004 בש"ח, במחירי 2004



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

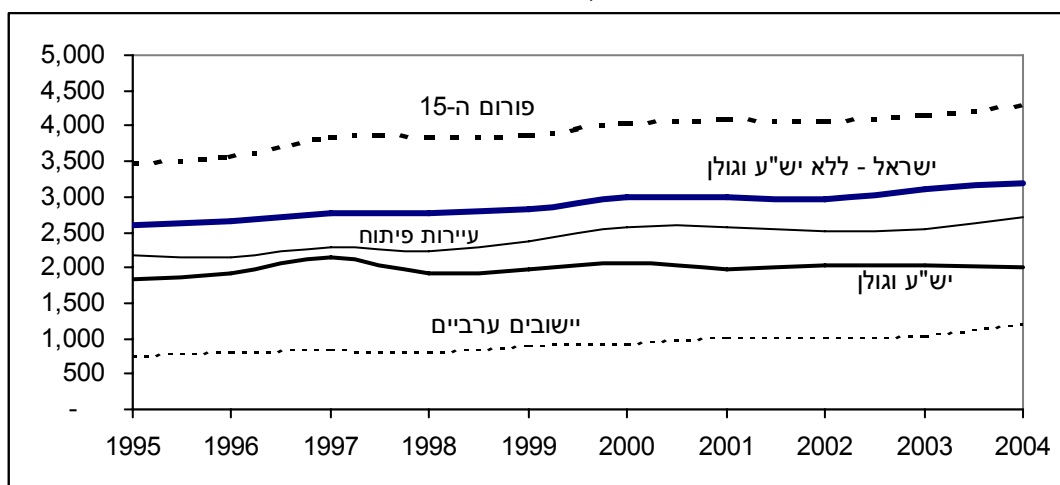
⁵ איתי שורץ, מקום מגורים ורמת שכר בישראל 2002, מרכז אדוה: יולי 2005.

הכנסה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל – הכנסות עצמיות: 2004-1995

נתוני ההכנסה המוניציפלית העצמית בתקציב הרגיל, בחישוב לנפש, לשנת 2004, אינם יוצאי דופן: למן המחצית השנייה של שנות ה-90 ועד לשנת 2004, הייתה ההכנסה העצמית לנפש ביישובים הישראליים בשי"ע ובגולן, נמוכה מזו שבעיירות הפיתוח, וגבוהה רק מזו של היישובים הערביים.

הדבר משקף, כאמור, את הרמה הגבוהה של מימון ממשלתי, אשר ייתרה את הצורך למסות את התושבים ברמה מקבילה לזו הנהוגה בישראל שבתוך הקו הירוק.

תרשים 8. הכנסה מוניציפלית עצמית לנפש, בתקציב הרגיל, 2004-1995 בש"ח, במחירי 2004



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

ב. הכנסות בתקציב הבלתי-רגיל

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

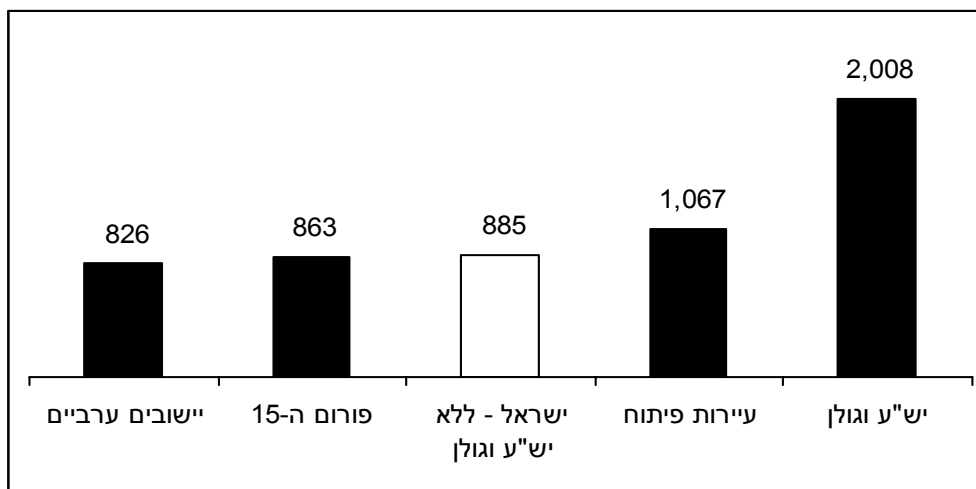
הכנסה מוניציפלית לנפש, בתקציב הבלתי-רגיל, 2004

ב-2004, ההכנסה המוניציפלית בתקציב הבלתי-רגיל, בחישוב לנפש, בישראל (ללא ישי"ע וגולן) עמדה על 885 ₪.

ביישובים הישראליים בישי"ע ובגולן, הסכום היה גבוה פי 2.3 : 2,008 ₪.

הנתון המקביל עבור עיירות הפיתוח היה 1,067 ₪, עבור יישובי "פורום ה-15" - 863 ₪ וביישובים הערביים - 826 ₪.

תרשים 8. הכנסה מוניציפלית לנפש, בתקציב הבלתי-רגיל, 2004 בש"ח, במחירי 2004



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

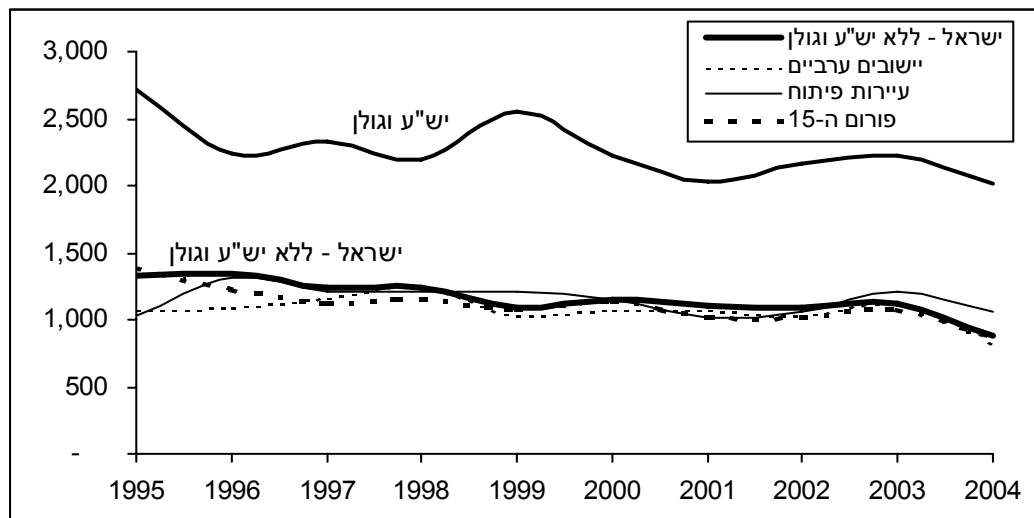
הכנסה מוניציפלית לנפש, בתקציב הבלתי-רגיל, 2004-1995

היישובים הישראליים בישי"ע ובגולן נהנו לאורך העשור מן ההכנסה המוניציפלית בתקציב הבלתי-רגיל הגבוהה ביותר, בחישוב לנפש.

התרשים שלהלן מעלה בבירור עד כמה היישובים הישראליים בישי"ע ובגולן הם יוצאי דופן בכל הנוגע להכנסות מוניציפליות בתקציב הבלתי-רגיל: שכן, ההכנסות לנפש בשאר קבוצות היישובים דומות מאוד זו לזו.

התרשים מעלה עוד, כי במהלך העשור האחרון חלה ירידה ברמת ההכנסה לנפש בתקציב הבלתי-רגיל בישראל. עם זאת, בעוד שבין השנים 1995-2004, בישראל ללא ישי"ע וגולן חלה ירידה של 33%, הרי שביישובי ישי"ע וגולן חלה ירידה של 25% בלבד.

תרשים 8. הכנסה מוניציפלית לנפש, בתקציב הבלתי-רגיל, 2004-1995 בש"ח, במחירי 2004



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

ג. הכנסות מוניציפליות: מדדים

עד כה סקרנו את הנתונים הכספיים של המימון המוניציפלי. בתת-פרק זה נערוך השוואה בין היישובים השונים, כמו גם בין השנים השונות, באמצעות מידוד הנתונים. בכל אחת מן השנים 1995-2004, ההכנסה המוניציפלית הממוצעת בישראל (ללא יש"ע וגולן), 1995-2004 מוגדרת כ-100.

לוח 1 שבעמוד הבא מציג את הנתונים. ניתן לראות כי במהלך כל העשור 1995-2004, יישובי יש"ע והגולן נהנו מן ההכנסה המוניציפלית לנפש הגבוהה ביותר, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הבלתי-רגיל. במחצית השנייה של שנות ה-1990, ההכנסה לנפש בתקציב הרגיל הייתה גבוהה מן הממוצע בישראל ב-30% עד 40%, ובתקציב הבלתי-רגיל, ב-67% עד 135%. בשנים 2000-2003 הייתה ההכנסה לנפש בתקציב הרגיל גבוהה מן הממוצע ברבע, לערך, ובתקציב הבלתי-רגיל, בכ-94%. ב-2004 חלה ירידה בהכנסות בתקציב הרגיל של יישובי יש"ע והגולן והן היו דומות לממוצע בישראל; מאידך ההכנסות בתקציב הבלתי-רגיל עלו והיו גבוהות מהממוצע בישראל ב-130%, לערך.

ביישובים הערביים, ההכנסה המוניציפלית לנפש, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הבלתי-רגיל, הייתה נמוכה מן הממוצע בישראל; במחצית השנייה של שנות ה-1990 הייתה ההכנסה בתקציב הרגיל נמוכה מן הממוצע בשליש, לערך, ואילו בין השנים 2000-2004 היא הייתה נמוכה ממנו ברבע, לערך. ההכנסה בתקציב הבלתי-רגיל, היתה, מאז שנת 1997, קרובה לממוצע.

בעיירות הפיתוח, לאורך כל העשור 1995-2004 ההכנסה לנפש בתקציב הרגיל הייתה גבוהה מן הממוצע בישראל בכ-10%, להוציא את השנתיים האחרונות, בהן נרשמו ירידות וההכנסה לנפש בתקציב הרגיל התקרבה לממוצע. למן שנת 1996, ההכנסה בתקציב הבלתי-רגיל הייתה נמוכה מן הממוצע בישראל באחוזים ספורים, להוציא את השנים 1999 ו-2003-2004, בהן ההכנסה בתקציב הבלתי-רגיל הייתה גבוהה ב-12% וב-8% וב-21% מהממוצע, בהתאמה.

ביישובי "פורום ה-15", ההכנסה לנפש בתקציב הרגיל הייתה דומה לזו שבעיירות הפיתוח, לאורך כל התקופה הנסקרת. בשנים 2003-2004, ההכנסה לנפש בתקציב הרגיל של יישובי "פורום ה-15" הייתה גבוהה מזו של עיירות הפיתוח ב-10% לערך. ההכנסה המוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי-רגיל הייתה נמוכה במעט מן הממוצע בישראל, במהלך רוב השנים.

**לוח 1. הכנסות מוניציפליות לנפש בתקציב הרגיל והבלתי-רגיל
ברשויות המקומיות בישראל, 1995-2004**
מדד: ישראל (ללא יש"ע וגולן) = 100

2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
ישראל – ללא יש"ע וגולן										
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
"פורום ה-15"										
113	113	109	109	108	107	109	110	109	110	תקציב רגיל
98	95	94	93	98	100	93	91	92	104	תקציב בלתי רגיל
יישובים ערביים										
73	71	74	76	77	75	71	70	70	66	תקציב רגיל
93	99	95	98	93	95	100	94	81	81	תקציב בלתי רגיל
עירות פיתוח										
104	102	108	109	109	110	108	110	107	110	תקציב רגיל
121	108	97	92	100	112	97	97	98	77	תקציב בלתי רגיל
יש"ע וגולן										
107	117	126	126	127	140	138	134	130	132	תקציב רגיל
227	198	199	185	193	235	176	188	167	204	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; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

ד. הכנסות-יתר, הכנסות-חסר

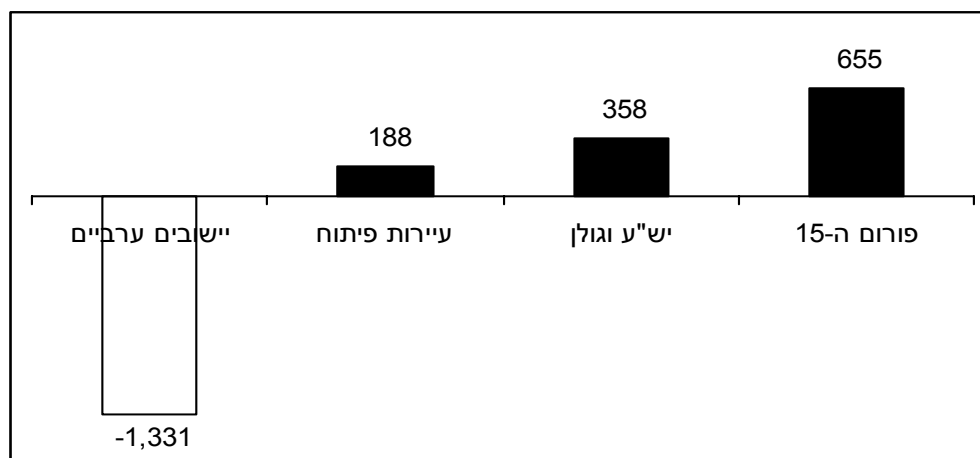
הכנסות-יתר/חסר בתקציב הרגיל, 2004

כאשר בקבוצת יישובים מסויימת, רמת ההכנסות לנפש (בתקציב הרגיל) גבוהה מרמת ההכנסות לנפש בישראל (ללא ישי"ע וגולן), ניתן לחשב את ההפרש, ובדרך זו להגיע לנתון על הכנסות יתר. כאשר רמת ההכנסות נמוכה מזו של ישראל, ההפרש מצביע על הכנסות חסר. הכנסות יתר מאפשרות, כמובן, מתן שירותים מוניציפליים רחבים ומגוונים יותר. הכנסות חסר מצביעות על קושי במתן שירותים מוניציפליים.

ביישובי "פורום ה-15", הנהנים מהכנסות עצמיות גבוהות, היתה ב-2004 הכנסת-היתר הגבוהה ביותר – 655 ₪ לנפש. בישי"ע וגולן, הכנסת היתר עמדה על 358 ₪. עיירות הפיתוח נהנו אף הן מהכנסת יתר לנפש – אך בסכום נמוך יותר: 188 ₪.

לעומת זאת, היישובים הערביים בישראל סבלו מהכנסת חסר לנפש: ההפרש שבין הכנסותיהם וההכנסה הממוצעת בישראל (ללא ישי"ע וגולן) - עמד ב-2004 על 1,331 ₪.

תרשים 9. הכנסת יתר/חסר מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, 2004 בש"ח, במחירי 2004



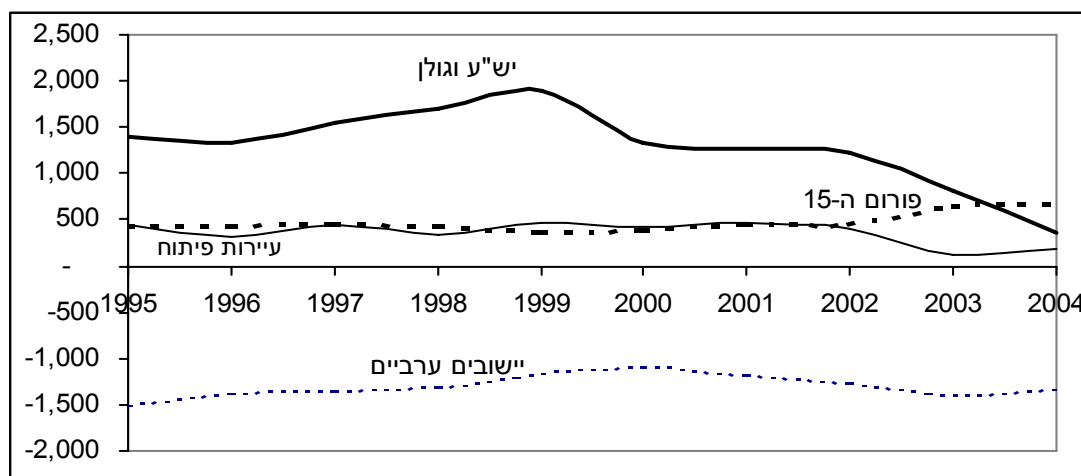
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

הכנסות-יתר/חסר בתקציב הרגיל, 2004-1995

במהלך כל העשור שאותו אנו בוחנים כאן, היישובים הישראליים בישיע ובגולן נהנו ממימון יתר. התרשים שלהלן מעלה כי הכנסות היתר הגבוהות ביותר היו במחצית השנייה של שנות ה-1990, בין השנים 1995-1999. למן שנת 2000 נמצאות הכנסות היתר ביישובי ישיע וגולן במגמת ירידה: עם זאת, עד 2003 הם המשיכו ליהנות מהכנסת היתר לנפש הגבוהה ביותר מבין כל היישובים בישראל. בשנים 2003 ו-2004 קטנה הכנסת היתר לנפש ביישובי ישיע וגולן, בשליש ובמחצית, בהתאמה. ב-2004, לראשונה, הכנסת היתר לנפש ביישובי "פורום ה-15" הייתה גבוהה מזו של יישובי ישיע והגולן.

במהלך העשור 1995-2004 הצטברה הכנסת היתר של יישובי ישיע והגולן לסכום כולל של 2.5 מיליארד ₪. לעומת זאת, היישובים הערביים סבלו מהכנסות-חסר במהלך העשור של 1995-2004, והחסר הכולל שלהם בשנים אלה הגיע ל-10.2 מיליארד ₪.

תרשים 10. הכנסת יתר/חסר מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, ממוצע רב-שנתי, 2004-1995 בש"ח, במחירי 2004



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פסיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

רשויות "פורום ה-15" נהנו בעשור 1995-2004 מהכנסות-יתר בסך 10.2 מיליארד ₪. כיוון שאוכלוסיית יישובי "פורום ה-15" גדולה באופן משמעותי מזו של יישובי ישיע וגולן, הרי שמיומון היתר של יישובי "פורום ה-15" קטן, באופן יחסי, ממיומון היתר של יישובי ישיע והגולן. כאשר עושים חישוב רב-שנתי לנפש יוצא, כי ממיומון היתר של יישובי ישיע וגולן היה גדול פי 3 מזה של יישובי "פורום ה-15". נזכיר, כי ממיומון היתר של יישובי ישיע וגולן מקורו בעיקר במימון ממשלתי: כשליש בלבד מן ההכנסות בתקציב הרגיל שלהן הן הכנסות עצמיות, בעוד שביישובי "פורום ה-15", השיעור עומד על כ-75%.

עיירות הפיתוח נהנו ממימון יתר בסך כולל של כ-2.3 מיליארד ₪. לכאורה, סכום דומה לזה של יישובי יש"ע והגולן, אולם למעשה מדובר במימון יתר קטן יותר, שכן אוכלוסיית עיירות הפיתוח גדולה פי 3 לערך מזו של יישובי יש"ע וגולן. כאשר עושים חישוב רב-שנתי לנפש, יוצא כי מימון היתר של יש"ע והגולן היה גדול פי 3.7 ממימון היתר של עיירות הפיתוח.

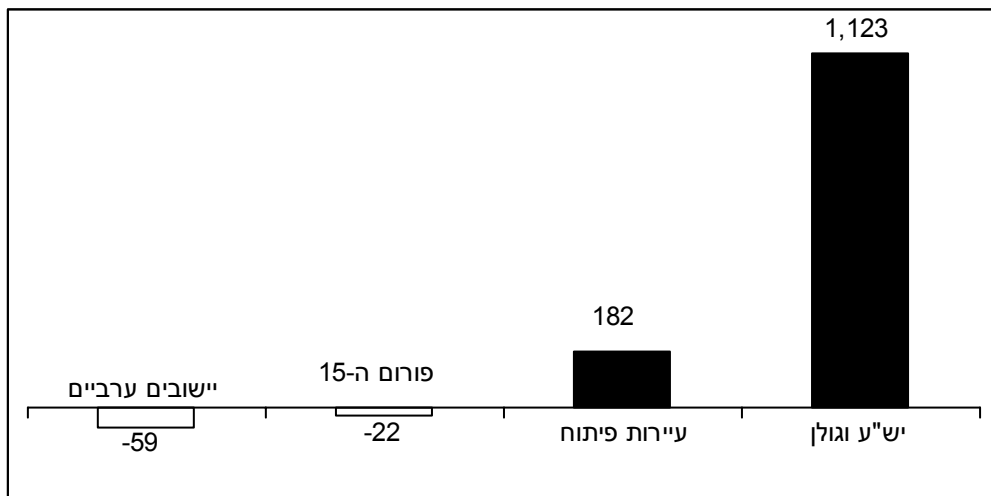
הכנסות-יתר/חסר בתקציב הבלתי-רגיל, 2004

גם בתחום התקציב הבלתי-רגיל, ניתן לחשב את רמת הכנסות-היתר/החסר.

תרשים 11 להלן מעלה, כי ב-2004, יישובי יש"ע והגולן נהנו מרמת גבוהה מאוד של הכנסות-יתר בתקציב הרגיל, בחישוב לנפש: הסכום עמד על 1,123 ₪.

עיירות הפיתוח נהנו גם הן מהכנסת יתר לנפש, אך בסכום נמוך הרבה יותר - 182 ₪. שתי קבוצות היישובים האחרות סבלו מהכנסת-חסר לנפש בתקציב הבלתי-רגיל; הכנסת החסר הגבוהה ביותר נרשמה ביישובים הערביים - 59 ₪.

תרשים 11. הכנסת-יתר/חסר מוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי-רגיל, 2004
בש"ח, במחירי 2004



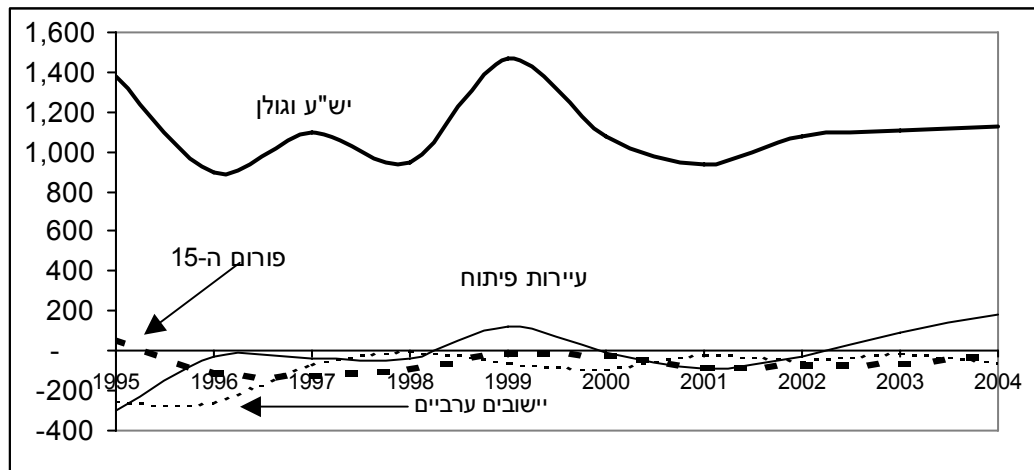
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

הכנסות-יתר/חסר בתקציב הבלתי-רגיל, 2004-1995

מימון היתר בתקציב הבלתי-רגיל מאפיין את היישובים הישראליים בישיע ובגולן לפחות מאז 1995. רמת מימון היתר הייתה גבוהה במיוחד ב-1995 וב-1999.

ההכנסות המוניציפליות בתקציב הרגיל של היישובים בתוך ישראל שמרו על רמה קרובה לממוצע במרבית התקופה.

תרשים 12. הכנסת-יתר/חסר מוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי-רגיל, 2004-1995 בש"ח, במחירי 2004



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

פרק 2.

הוצאות מוניציפליות

פרק 1 עסק בהכנסות של הרשויות המקומיות, בתקציב הרגיל והבלתי-רגיל, מן הממשלה ומהכנסות עצמיות.

פרק 2 להלן דן בהוצאות של הרשויות המקומיות, בתקציב הרגיל והבלתי-רגיל.

א. הוצאות בתקציב הרגיל

הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, 2004

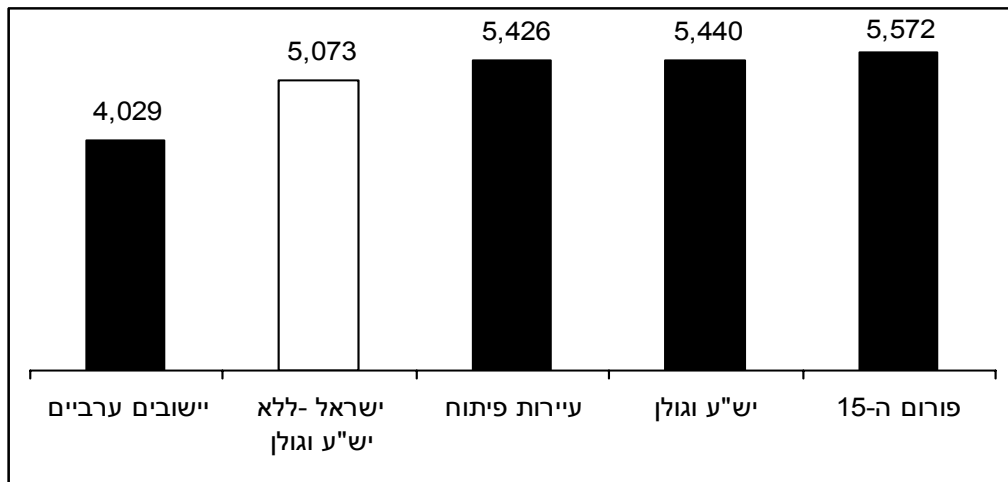
בשנת 2004, ההוצאה המוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל בישראל (ללא יש"ע וגולן) עמדה על 5,073 ₪.

ביישובי "פורום ה-15" נרשמה רמת ההוצאה הגבוהה ביותר - 5,572 ₪ לנפש.

לראשונה, יישובי "פורום ה-15" עקפו את יישובי יש"ע והגולן, שבהם ההוצאה עמדה על 5,440 ₪ לנפש.

בעיירות הפיתוח עמדה ההוצאה על 5,426 ₪, וביישובים הערביים - על 4,029 ₪.

תרשים 13. הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, 2004
בש"ח, במחירי 2004

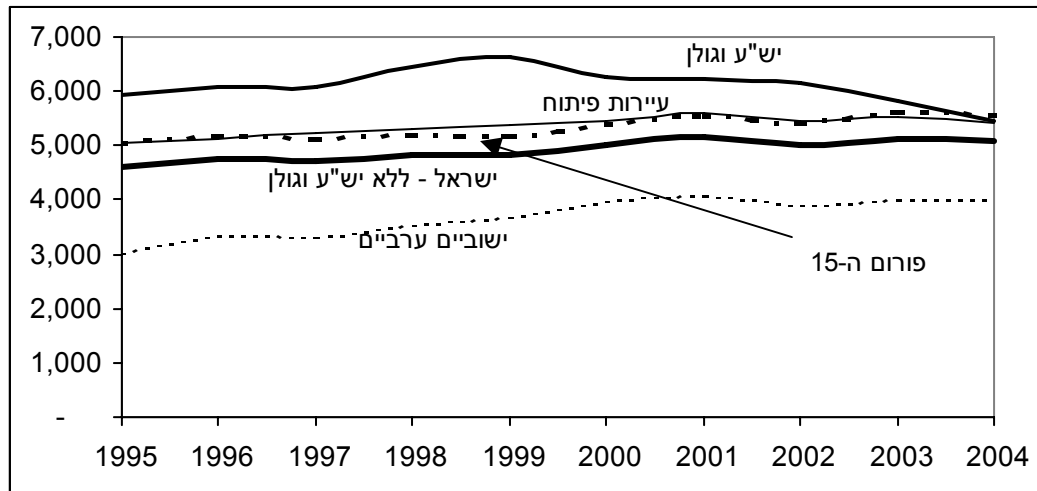


מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פסיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, 2004-1995

בשנים 2003-1995 נהנו היישובים הישראליים בישי"ע וגולן מרמת הוצאה מוניציפלית בתקציב הרגיל גבוהה מן הממוצע בישראל, וגבוהה מזו של יישובי "פורום ה-15" ועיירות הפיתוח. אולם ניתן להבחין בכך שההפרשים, שהיו גבוהים במיוחד במחצית השנייה של העשור הקודם, הלכו והצטמצמו, הודות לעלייה ברמת ההוצאה המוניציפלית לנפש בקבוצות היישובים האחרות מחד, ולירידה ברמת ההוצאה המוניציפלית בקרב יישובי ישי"ע וגולן, מאידך. בשנת 2004, לראשונה מזה עשור, הובילו יישובי "פורום ה-15" ברמת ההוצאה המוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל.

תרשים 14. הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, 2004-1995 בש"ח, במחירי 2004



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

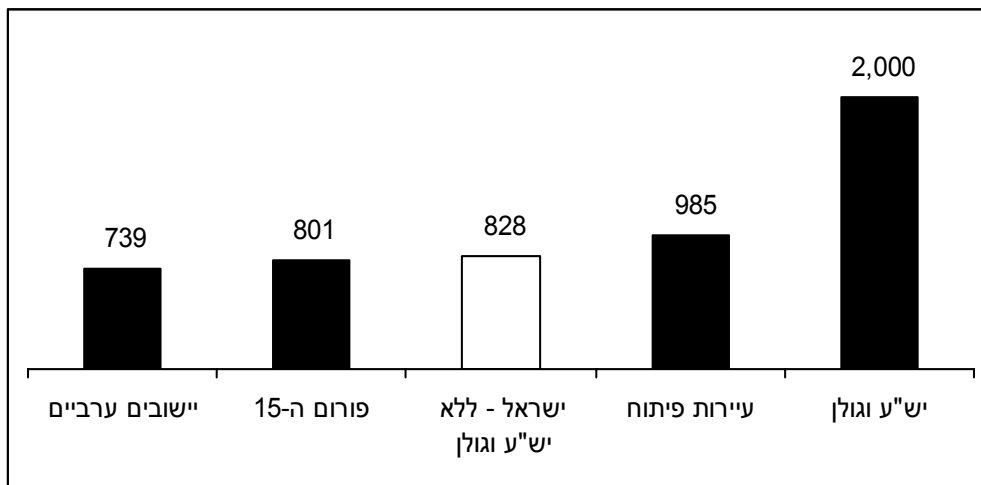
ב. הוצאות בתקציב הבלתי-רגיל

הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי-רגיל, 2004

אם בתקציב הרגיל ירדה רמת ההוצאה לנפש בישי"ע ובגולן ב-2004 אל מתחת לזו של יישובי "פורום ה-15", הרי שבכל הנוגע לרמת ההוצאה בתקציב הבלתי-רגיל, המשיכו יישובי ישי"ע וגולן לשמור על רמת ההוצאה הגבוהה ביותר בישראל: 2,000 ₪ - פי שניים ויותר מאשר בכל שאר קבוצות היישובים.

הנתון המקביל עבור ישראל (ללא ישי"ע וגולן) היה 828 ₪; עבור עיירות הפיתוח - 985 ₪; עבור יישובי "פורום ה-15" - 801 ₪; ועבור היישובים הערביים - 739 ₪.

תרשים 15. הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי-רגיל, 2004
בש"ח, במחירי 2004



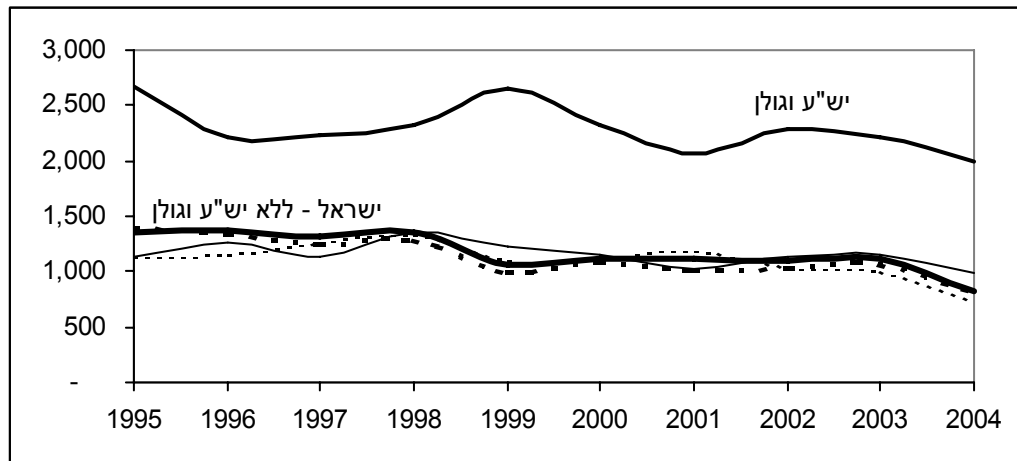
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי-רגיל, 2004-1995

במהלך כל העשור האחרון נהנו היישובים הישראליים בישי"ע ובגולן מרמה גבוהה של הוצאה מוניציפלית בתקציב הבלתי-רגיל.

התרשים שלהלן מעלה, כי הפער לטובת יישובי ישי"ע וגולן היה גבוה במיוחד במחצית השנייה של העשור הקודם. למן שנת 2000 חלה ירידת מה ברמת ההוצאה לנפש בתקציב הבלתי-רגיל, אולם ההוצאה לנפש ביישובי ישי"ע וגולן עדיין גבוהה פי 2 לערך מבכל קבוצת יישובים ישראלים אחרת.

תרשים 16. הוצאה מוניציפלית לנפש בתקציב הבלתי-רגיל, 2004-1995
בש"ח, במחירי 2004



הערה: המקרא עבור שאר היישובים אינו מוצג משום קרבתם הגדולה לקו של ישראל ללא ישי"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; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

ג. הוצאות מוניציפליות: מדדים

לוח 2 שבעמוד הבא מסכם את נתוני ההוצאות של הרשויות המקומיות באופן ממודד, כאשר ההוצאה הממוצעת של הרשויות המקומיות בישראל, בתקציב הרגיל והבלתי-רגיל, בכל אחת מהשנים 1995 ועד 2004, מוגדרת כ-100.

ניתן לראות כי ההוצאה לנפש ביישובי ישי"ע והגולן הייתה הגבוהה ביותר: בתקציב הרגיל היא הייתה גבוהה מהממוצע ב-30% עד 40%, לערך, במהלך המחצית השנייה של העשור הקודם, וגבוהה ב-20%, לערך, בשנים 2000-2002. בשנים 2003-2004 נרשמה ירידה בהוצאה לנפש בתקציב הרגיל והיא הייתה גבוהה מהממוצע ב-13% וב-7%, בהתאמה. ההוצאה לנפש בתקציב הבלתי-רגיל נעה בין פי 1.6 לפי 2.5 מההוצאה הממוצעת בישראל ללא ישי"ע.

ביישובים הערביים, לעומת זאת, במחצית השנייה של העשור, ההוצאה לנפש בתקציב הרגיל נעה בין שני שלישים ועד שלושה רבעים מן ההוצאה הארצית הממוצעת. בשנים 2000-2004 עמדה ההוצאה בתקציב הרגיל על כ-80% מן ההוצאה הממוצעת. באשר להכנסה בתקציב הבלתי-רגיל, מאז שנת 1997 היא דומה לממוצע הכלל ארצי, להוציא את השנים 2003-2004, שבהן נרשמה ירידה ברמת ההוצאה לנפש לרמה של 90% לערך מן הממוצע הארצי.

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

**לוח 2. הוצאות מוניציפליות לנפש בתקציב הרגיל והבלתי-רגיל
ברשויות המקומיות בישראל, 1995-2004**
מדד: ישראל = 100

2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
ישראל – ללא יש"ע וגולן										
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
"פורום ה-15"										
110	109	108	107	108	107	108	109	108	109	תקציב רגיל
97	95	93	90	98	94	95	95	97	103	תקציב בלתי רגיל
יישובים ערביים										
79	78	78	79	80	76	74	71	71	66	תקציב רגיל
89	89	95	107	101	103	99	96	85	83	תקציב בלתי רגיל
עיירות פיתוח										
107	108	109	109	109	111	110	111	108	110	תקציב רגיל
119	104	104	93	104	115	101	86	92	84	תקציב בלתי רגיל
יש"ע וגולן										
107	113	123	121	125	137	133	129	128	129	תקציב רגיל
242	198	208	187	209	250	172	169	161	196	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; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

ד. הוצאות יתר, הוצאות חסר

הוצאות-יתר/חסר בתקציב הרגיל, 2004

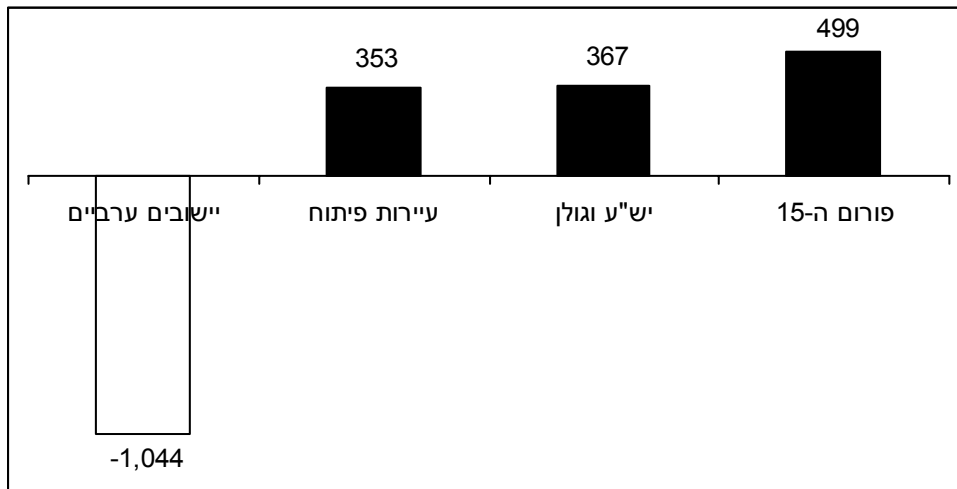
כשם שחישבנו הכנסות יתר/חסר, כך חישבנו גם הוצאות יתר/חסר.

ב-2004, רמת הוצאות-היתר הגבוהה ביותר נרשמה, לראשונה, ביישובי "פורום ה-15":
499 ₪.

ביישובי יש"ע וגולן, הסכום המקביל היה 367 ₪.

עיירות הפיתוח נהנו גם הן מהוצאת יתר בסך 353 ₪. לעומת זאת, היישובים הערביים סבלו מהוצאת חסר בסך של 1,044 ₪ לנפש.

תרשים 17. הוצאת-יתר/חסר מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, 2004 בש"ח, במחירי 2004



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פסיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

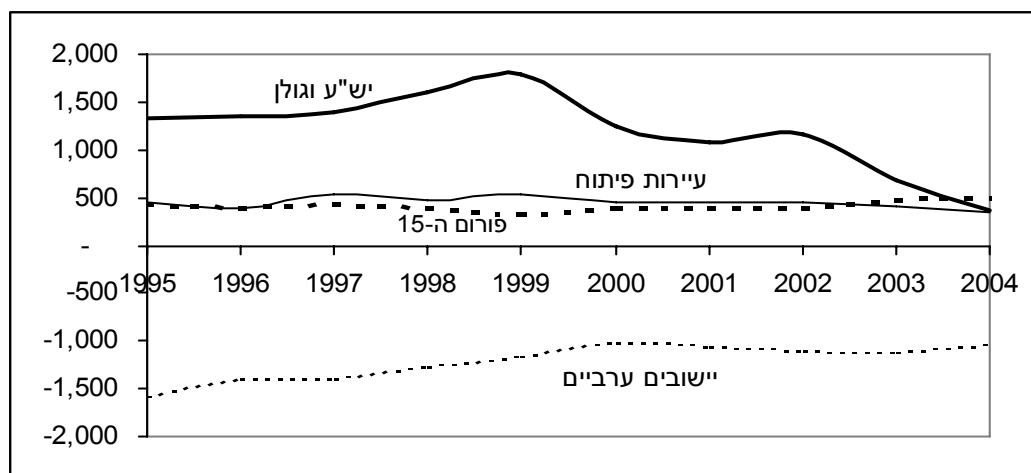
הוצאות-יתר/חסר בתקציב הרגיל, 2004-1995

כשבוחנים את הוצאות היתר/חסר על פני כל העשור, עולה כי היישובים הישראליים בישי"ע ובגולן נהנו מהוצאת יתר בתקציב הרגיל, הגבוהה ביותר, לאורך כל התקופה שבין השנים 2003-1995. בשנת 2004, לראשונה מזה עשור, הוצאת היתר ביישובי "פורום ה-15" עלתה על זו של יישובי ישי"ע וגולן.

בתרשים שלהלן ניתן לראות כי המגמה של הוצאת היתר בתקציב הרגיל בישי"ע ובגולן היא מעין תמונת-ראי של המגמה ביישובים הערביים: באמצע שנות ה-1990, הפער בין שתי קבוצות היישובים היה הגדול ביותר, כאשר יישובי ישי"ע וגולן נהנו מהוצאת-יתר גבוהה והיישובים הערביים סבלו מהוצאת-חסר גדולה. במהלך השנים 2000-2004 נרשמה מגמת התקרבות, לנוכח הירידה בהוצאת היתר שנרשמה בקרב יישובי ישי"ע והגולן.

רמת הוצאת היתר בעיירות הפיתוח וביישובי "פורום ה-15" הייתה יציבה במהלך השנים 2004-1995.

תרשים 18. הוצאת יתר/חסר מוניציפלית לנפש בתקציב הרגיל, 2004-1995
בש"ח, במחירי 2004

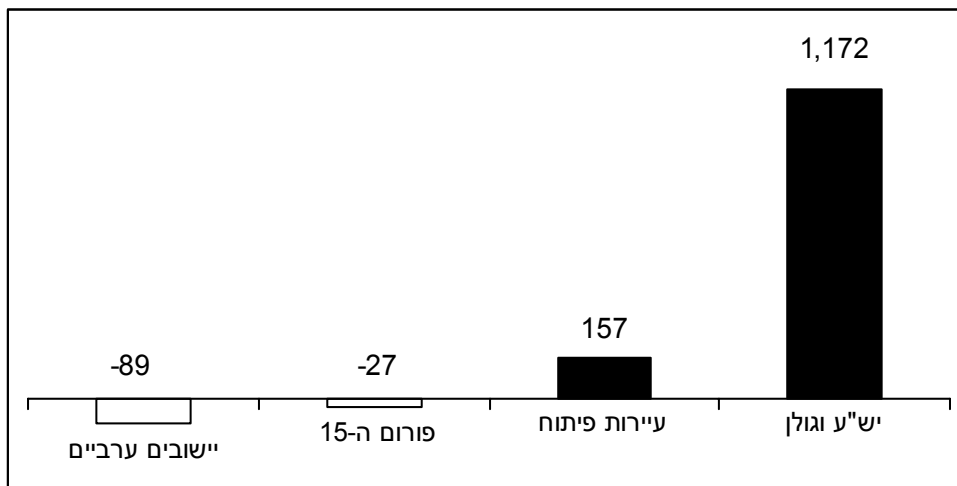


מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

הוצאות-יתר/חסר בתקציב הבלתי-רגיל, 2004

ב-2004 הוציאו הרשויות המקומיות ביישובים הישראליים בישי"ע ובגולן, במסגרת התקציב הרגיל, 1,172 ₪ לנפש יותר מן הממוצע בישראל ללא ישי"ע. הוצאת יתר זו בולטת במיוחד על רקע העובדה שביישובי "פורום ה-15" וביישובים הערביים, היתה הוצאת חסר ובעיירות הפיתוח הוצאת היתר היתה ברמה נמוכה- 157₪.

תרשים 19. הוצאות-יתר/חסר לנפש בתקציב הבלתי-רגיל, 2004
בש"ח, במחירי 2004

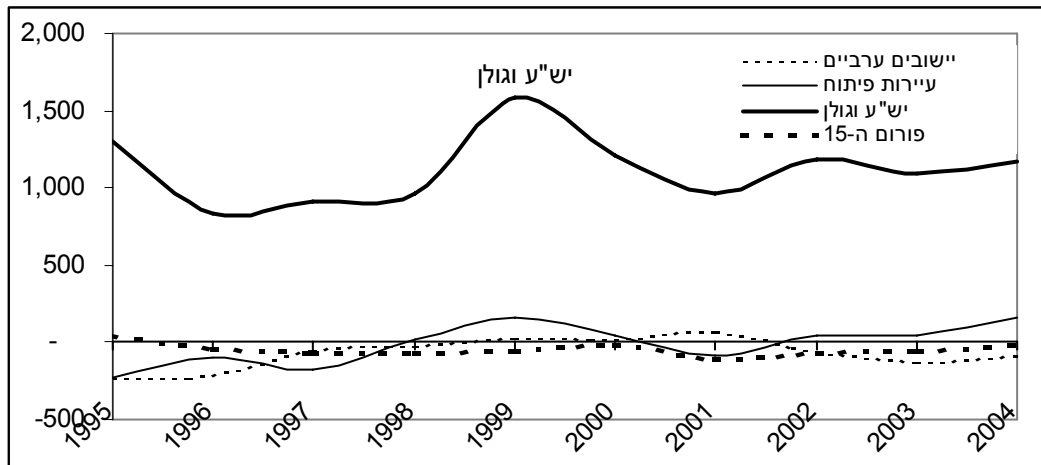


מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

הוצאות-יתר, הוצאות-חסר, בתקציב הבלתי-רגיל, 2004-1995

הוצאות-יתר בתקציב הבלתי-רגיל ביישובי יש"ע והגולן מאפיינות את כל התקופה שבין 2004-1995. בולטות במיוחד השנים 1995 ו-1999.

תרשים 20. הוצאות-יתר/חסר לנפש בתקציב הבלתי-רגיל, 2004-1995 בש"ח, במחירי 2004



מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פסיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

פרק 2.
בנייה למגורים:
יש"ע וישראל

מבוא

פרק זה עוסק בבנייה למגורים. ההשוואה המוצגת בו היא בין היישובים הישראליים בשטחים הפלסטיניים (יהודה, שומרון ועזה) ובין ישראל שבתוך הקו הירוק. היישובים הישראליים ברמת הגולן לא נכללו, משום שהלמ"ס כוללת אותם בתוך מחוז הצפון, ושם לא ניתן להפרידם משאר יישובי המחוז: במקום זאת, הם כלולים בתוך "ישראל ללא יש"ע".

ב-2004 נרשמו ביש"ע 1,704 התחלות בנייה. באותה שנה נרשמה השקעה גולמית בבנייה ביש"ע בסכום של 1.17 מיליארד ₪. נתוני 2004 דומים לאלה של 2003.

מדובר בשנתיים של גידול במספר התחלות הבנייה ביש"ע, לאחר ירידה חדה שנרשמה בשנתיים הראשונות של האינתיפאדה, 2001 ו-2002.

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

עם זאת, הגידול בבנייה למגורים ביש"ע בשנים 2003-2004 עדיין רחוק מלשחזר את ממדי הבנייה שנרשמו בשלושת השנים 1998-2000.

הגדרות

התחלת בנייה: התחלת חפירת היסודות.

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

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

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

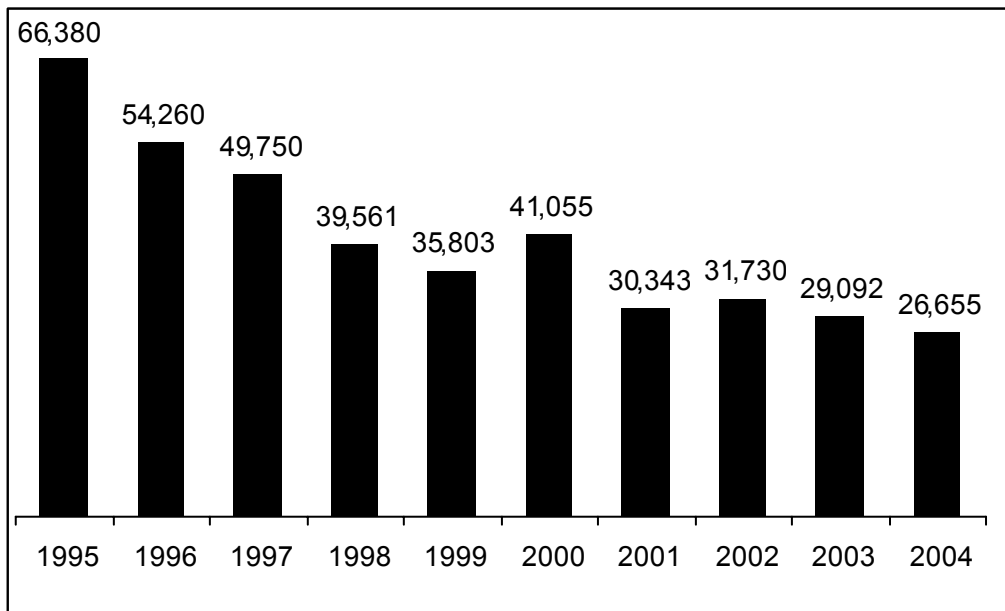
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הבינוי בישראל 2004, www.cbs.gov.il.

הבנייה למגורים בישראל (ללא יש"ע), 1995-2004

תמונת הבנייה למגורים בישי"ע שונה מזאת של ישראל גופא. בישראל, הבנייה למגורים מצוייה בירידה מאז 1995. ירידה זו נובעת בעיקר מבלימת קצב ההגירה לישראל, בראש ובראשונה ממדינות חבר העמים, וכן מן המיתון המתמשך במשק הישראלי, שהחריף בתקופת האינתיפאדה. ב-2004 וב-2005 התחדשה הצמיחה במשק, אלא שבבנייה, מגמת הירידה עדיין נמשכת.

בעוד שב-1995 עמד מספר התחלות הבנייה של דירות למגורים על 66,380, הרי שבשנת 2004 הוא ירד ל-26,655 – ירידה של כ-60%.

תרשים 21. התחלות בנייה של דירות למגורים בישראל ללא יש"ע, 1995-2004 יחידות דיור



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

הבנייה למגורים ביש"ע, 1995-2004

בעוד שבישראל גופא, הבנייה למגורים מצוייה במגמה מתמשכת של ירידה, ביש"ע התמונה שונה. זאת, בין השאר, משום שבישראל ללא ישי"ע, מגמות הבינוי קשורות באופן הדוק לקליטת העלייה ולמצבו של המשק, ואילו ביש"ע, הן מושפעות ממדיניות הממשלה באשר להתנחלות בשטחים הפלסטיניים ובאופן ספציפי יותר, למדיניותו של שר הבינוי והשיכון המכהן.

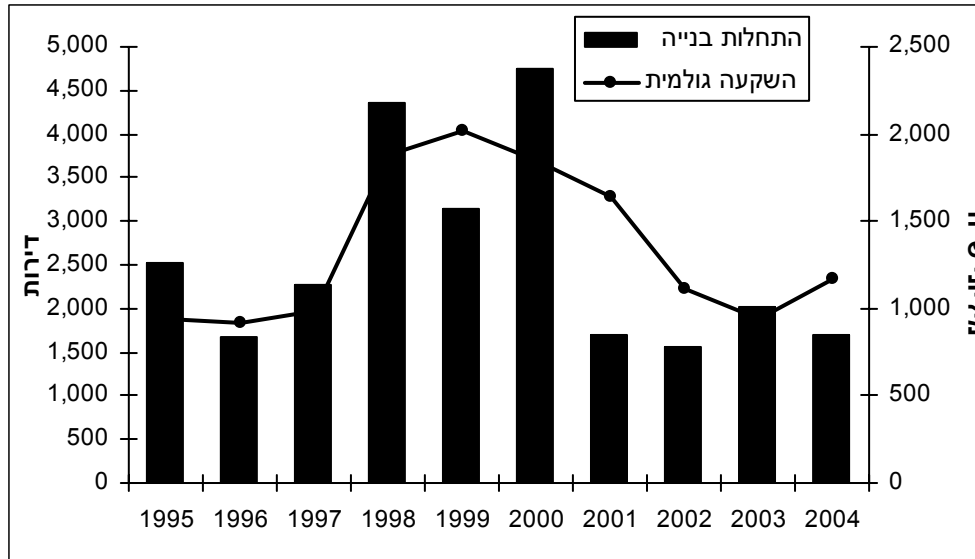
ב-1996 התחילה מגמת הירידה בבנייה למגורים בישראל. גם ביש"ע נרשמה באותה שנה ירידה, אלא שמיידי לאחר מכן התחילה שם תקופת גידול בבנייה, שנמשכה ארבע שנים רצופות, 1997-2000. ב-1997 (ממשלת נתניהו) חלה קפיצה של כ-36% בהתחלות הבנייה ביש"ע (מ-1,680 ל-2,280) וב-1998 נרשמה קפיצה נוספת של 91% (עד ל-4,350). ב-1999 נרשמה ירידה של כ-28% בהתחלות הבנייה בהשוואה ל-1998, אולם בשנת 2000 (ממשלת ברק) נרשם שיא בהתחלות הבנייה ביש"ע - 4,754 דירות - עלייה של כ-51% בהשוואה ל-1999. שיא זה היה שני בגודלו רק לזה שנרשם בתחילת העשור, בתקופת ממשלת שמיר.

ב-2001, השנה המלאה הראשונה של האינתיפאדה השנייה, נרשמה ירידה משמעותית, ל-1,691 התחלות בנייה. בשלוש השנים שלאחר מכן לא נרשמו שינויים משמעותיים.

תמונה דומה מתקבלת מנתוני ההשקעה הגולמית לבנייה ביש"ע: בשנים 1995-1997 נרשמה רמה קבועה של השקעה; ב-1998, בזמן ממשלת נתניהו, נרשם גידול של כ-90%. בשנים 1999-2001, בזמן ממשלות נתניהו וברק, נמשכה רמת ההשקעה הגבוהה, שעמדה על למעלה מ-1.7 מיליארד ₪, בממוצע לשנה (ב-1999 ההשקעה הגיעה לשיא של יותר מ-2 מיליארד ₪). בשנים 2002-2004, ירדה ההשקעה לכ-1 מיליארד ₪.

תרשים 23. התחלות בנייה למגורים והשקעה גולמית בבנייה למגורים ביש"ע, 2004-1995

ההשקעה במיליוני ש"ח, במחירי 2004
לפי מדד מחירי תשומות בנייה למגורים



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	סה"כ
התחלות בנייה	2,520	1,680	2,280	4,350	3,147	4,754	1,691	1,560	2,028	1,704	25,714
השקעה גולמית	942	917	986	1,881	2,016	1,847	1,643	1,115	938	1,170	13,455

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

הבנייה למגורים ביש"ע – משקלה הגבוה של היוזמה הציבורית

ביש"ע, הממשלה היא שעמדה, במהלך כל העשור הנסקר כאן, מאחורי החלק הארי של הבנייה ושל המימון שלה.

במהלך עשר השנים 2004-1995 הוחל ביש"ע בבנייתן של 25,714 דירות למגורים, בהשקעה כוללת של כ-13.4 מיליארד ש. המדינה היתה אחראית לכ-57% מסך התחלות הבנייה ולכ-40% מההשקעה הכוללת למגורים. זאת, בשעה שבישראל ללא ישי"ע, המדינה היתה אחראית ל-27% מסך התחלות הבנייה ול-16% מההשקעה הכוללת בבנייה למגורים.

בכל אחת מעשר השנים הללו, התחלות הבנייה הציבוריות (התחלות בנייה במימון המדינה) היוו לפחות 46% מסך התחלות הבנייה ביש"ע; בשנת 1995 הגיע חלקה של הבנייה הציבורית לכ-73.4% מכלל התחלות הבנייה; ב-2000 (ממשלת ברק) עמד חלקה על 58.6% וב-2003 (ממשלת שרון) – על 63.7%.

בישראל (ללא ישי"ע) היוו התחלות הבנייה הציבוריות בשנים 1995-2003 בין 21% ל-39% מכלל התחלות הבנייה. בשנת 2004 נרשם שיעור נמוך במיוחד של התחלות בנייה ציבורית – 15%. בשנים 1995 ו-1996, בסוף עידן העלייה הגדולה, היוו התחלות הבנייה הציבוריות 39% ו-34% מכלל התחלות הבנייה, בהתאמה. ואולם עם שוך גל העלייה, ירד שיעור התחלות הבנייה הציבוריות לרמה של כ-22% מן הסך הכל, למעט שנת 2000 בה נרשם שיעור גבוה יותר של כ-29%.

לאורך כל התקופה הנסקרת, חלקה של הבנייה הציבורית בישי"ע היה גבוה מאשר בישראל. בשנים 1998-2001 היה השיעור בישי"ע כפול ואף יותר מן השיעור בישראל. ב-2003 היה השיעור גבוה פי 2.9 ממקבילו בישראל.

באשר להשקעה, חלקה של ההשקעה הציבורית בכלל ההשקעה בבנייה בישי"ע היה כפול ואף יותר מאשר בישראל ללא ישי"ע (בממוצע שנתי). בישראל ללא ישי"ע, ההשקעה הציבורית בדיוור עלתה בשנים 1995-1998 והגיעה לרמה של כ-19%, בממוצע, מסך ההשקעה בדיוור. בישי"ע, לעומת זאת, חלקה של ההשקעה הציבורית בדיוור עמד על כ-42%, בממוצע. בשנתיים הבאות, 1999-2000, ירד שיעור ההשקעה הציבורית בישראל לרמה של כ-12% בממוצע, ואילו בישי"ע הוא עמד על כ-34%, בממוצע. מאוחר יותר, בשעה שבישראל ללא ישי"ע ירדה ההשקעה הציבורית לרמה של כ-12% מכלל ההשקעה, בישי"ע היא עמדה על 38% ב-2001 ו-45% ב-2002-2003. בשנת 2004 הגיעה חלקה של ההשקעה הציבורית מכלל ההשקעה בבנייה בישי"ע ל-56%. למעשה, אנו עדים למגמת עלייה בחלקה של ההשקעה הציבורית בישי"ע, הנמשכת 4 שנים רצופות; עלייה זו משקפת בעיקרה ירידה הנמשכת מזה 4 שנים בהשקעה הפרטית בישי"ע, תוך שההשקעה הציבורית אינה משתנה באופן משמעותי.

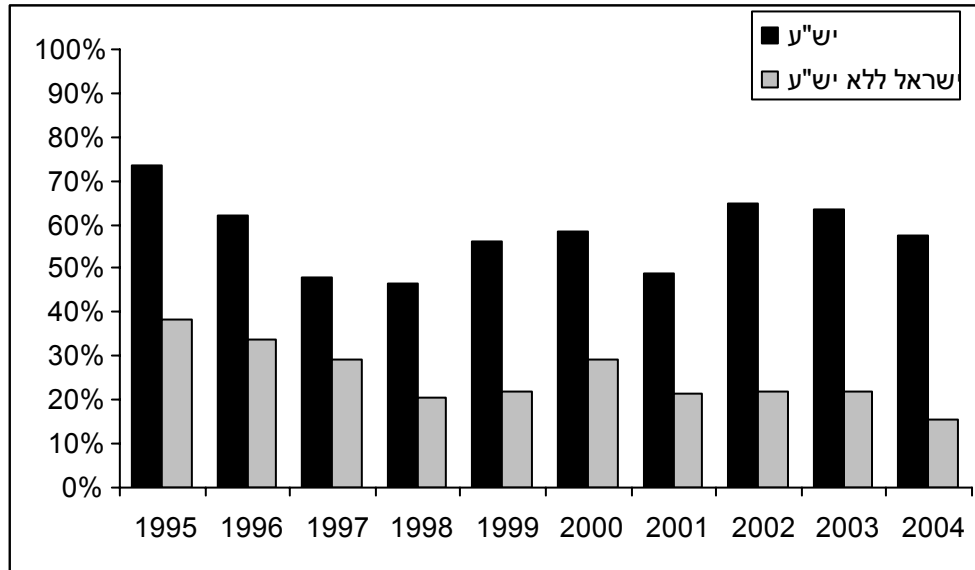
ב-2002 נרשם פער שיא בין ההשקעה הציבורית בישי"ע להשקעה הציבורית בישראל ללא ישי"ע: בישי"ע, חלקה של ההשקעה הציבורית היה גבוה פי 3.7 מחלקה בישראל ללא ישי"ע. בשנת 2004 נרשם שיא נוסף וחלקה של ההשקעה הציבורית בבנייה לדיוור בישי"ע היה גבוה פי 5.3 מחלקה בישראל ללא ישי"ע; שיא זה נובע משילוב של העלייה בהשקעה הציבורית בבנייה בישי"ע וירידה בהשקעה בבנייה הציבורית בישראל ללא ישי"ע.

לוח 3. היחס שבין משקל ההשקעה הציבורית בבנייה בכלל ההשקעה בבנייה בישי"ע – ובין המשקל המקביל בישראל (ללא ישי"ע) 1995-2004

2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
5.3	3.4	3.7	3.0	2.9	2.9	2.3	2.0	2.4	2.3	היחס

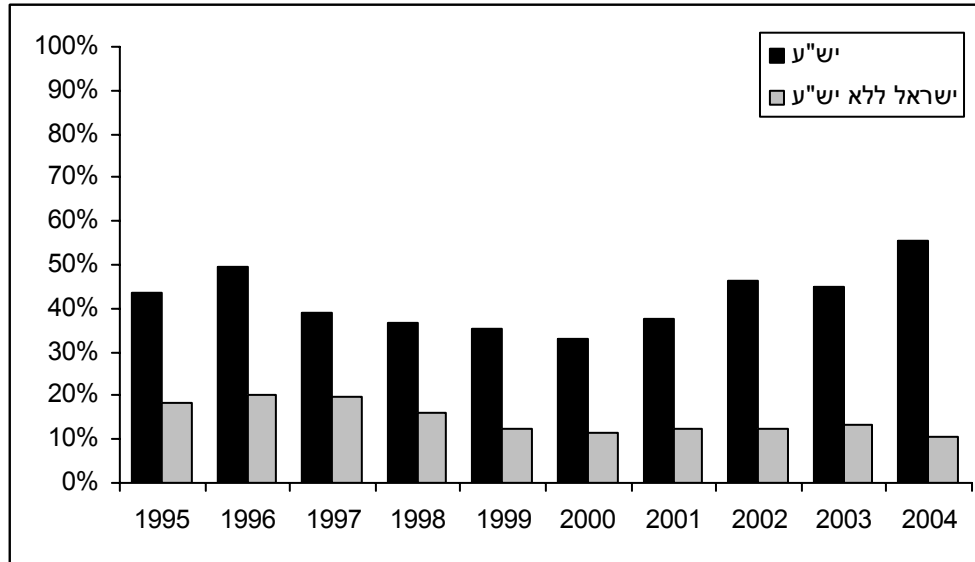
הערה: הערך 1 מעיד על שיעור השקעה ציבורית זהה בין ישי"ע לבין ישראל ללא ישי"ע. הערך 2 מעיד על שיעור השקעה כפול בישי"ע. מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הבינוי בישראל, שנים שונות; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

**תרשים 24. התחלות בנייה ציבוריות כחלק מכלל הבנייה:
ישראל (ללא י"ע), 1995-2004**
באחוזים



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

**תרשים 25. ההשקעה הציבורית בבנייה כחלק מההשקעה הכוללת בבנייה:
ישראל (ללא י"ע), 1995-2004**
באחוזים



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

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

השקעה ציבורית למשק בית בבנייה בישי"ע

פרספקטיבה נוספת על ממדי המימון הציבורי של הבנייה בישי"ע מתאפשרת כאשר בוחנים את גודל המימון למשק בית, ובמילים אחרות, כאשר מעמידים את גודל המימון מול גודל האוכלוסייה שבה מדובר.

בשנת 1995 היווה מספר משקי הבית בישי"ע 1.8% ממשקי הבית בישראל. בשנת 2004 עלה שיעור זה ל-2.7%. באותה תקופה היו התחלות הבנייה הציבוריות לדיור בישי"ע 6.7% ו-19.2% בהתאמה מכלל הבנייה בישראל (כולל ישי"ע); כלומר, משקל הבנייה הציבורית בישי"ע גבוה באופן משמעותי ממשקלה של אוכלוסיית ישי"ע באוכלוסיית ישראל והפער הזה גדל במהלך עשר השנים שבין 1995-2004 באופן משמעותי. ההפרש הגבוה ביותר בין ישי"ע לבין ישראל – פי 9.2 נרשם בתקופת ממשלת נתניהו (1998); ההפרש הנמוך ביותר – פי 2.5 – נרשם בתקופת ממשלת רבין/פרס (1996).

גם בתחום ההשקעה מתקבלת תמונה דומה. חלקו של המימון הציבורי לבינוי בישי"ע בכלל המימון הציבורי לבינוי בישראל, היה בשנים 1995 ו-2004 7.4% ו-20.9% בהתאמה. חלקו של המימון הציבורי היה גבוה במיוחד בשנים 1999-2001, 17% בממוצע.

הלוח שלהלן מתאר את מידת ההעדפה של התחלות הבנייה הציבוריות בישי"ע ואת גודל ההעדפה של ההשקעה הציבורית בישי"ע, בהשוואה לישראל, בחישוב למשק בית. הערך 1 מעיד על בנייה/השקעה שווה; הערך 2 מעיד על בנייה/השקעה כפולה בישי"ע לעומת ישראל; הערך 3 על בנייה גדולה פי 3, וכן הלאה.

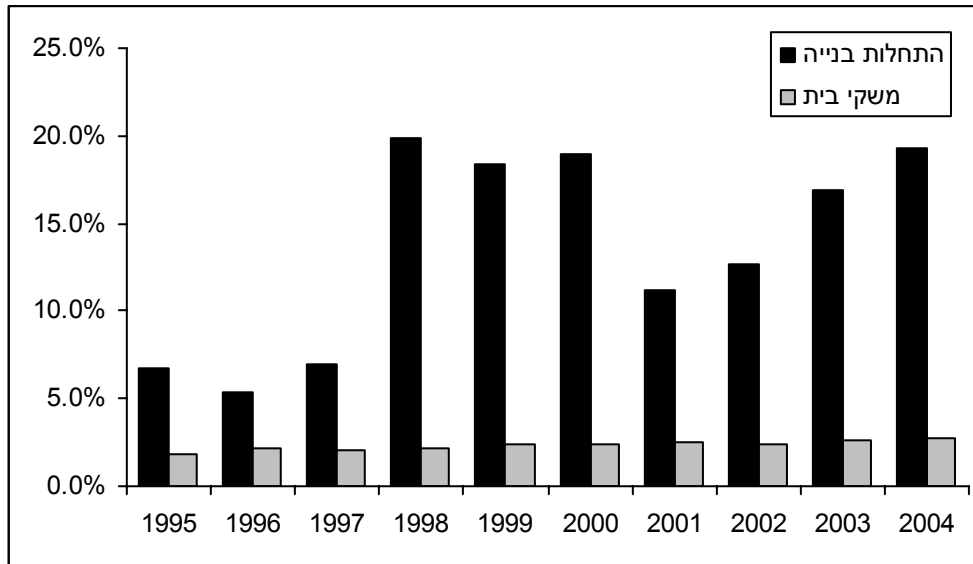
לוח 4. היחס בין משקל הבנייה הציבורית וההשקעה הציבורית בישי"ע ובין חלקם של משקי הבית היהודיים בישי"ע בכלל משקי הבית בישראל, 1995-2004

2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
7.0	6.5	5.2	4.6	7.8	7.8	9.2	3.4	2.5	3.8	התחלות בנייה ציבוריות
7.7	4.3	5.7	6.8	7.1	7.2	5.6	3.0	3.2	4.2	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 בישי"ע באמצעות מימון ציבורי של בנייה לדיור – בכל שנות העשור היה פער משמעותי בין משקל ההשקעות הממשלתיות ובין המשקל של אוכלוסיית ישי"ע (היהודית) באוכלוסיית ישראל. עם זאת, ניתן להבחין בהבדלים בין מדיניות הממשלות השונות: התמיכה של ממשלות נתניהו ברק ושרון הייתה גבוהה באופן משמעותי מזו של ממשלת רבין.

תרשים 26. חלקה של הבנייה הציבורית ביש"ע בכלל התחלות הבנייה הציבורית בישראל, בהשוואה לחלקם של משקי הבית היהודיים ביש"ע בכלל משקי הבית בישראל, 2004-1995 באחוזים



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

פרק 3. סלילת כבישים, יש"ע וישראל

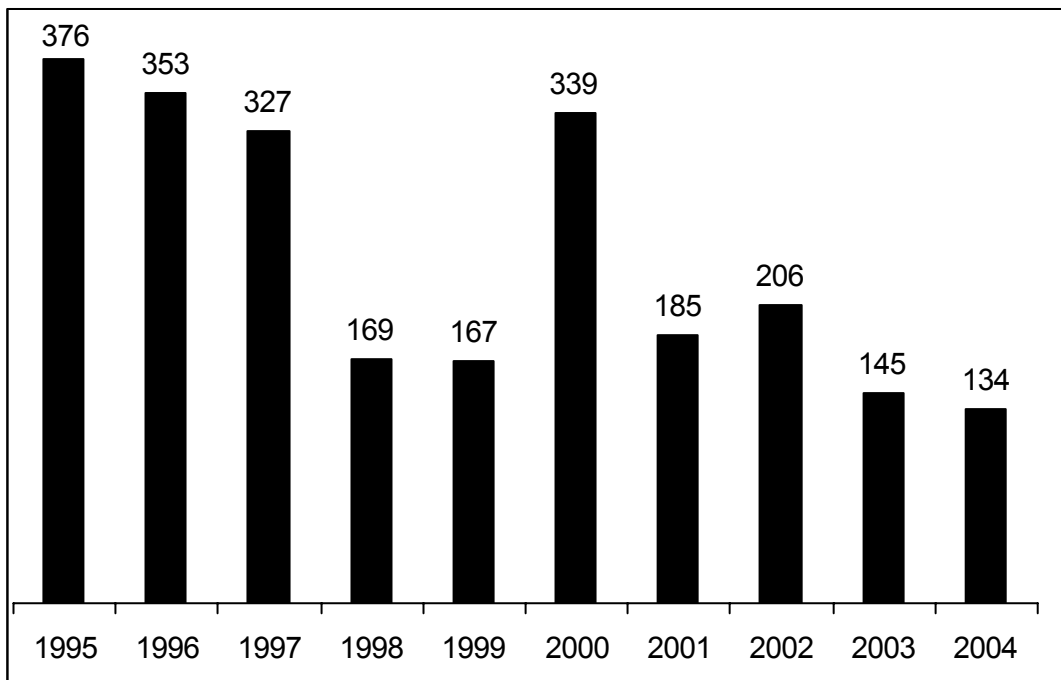
מבוא

במהלך עשר השנים 1995-2004 הוחל בישראל ללא יש"ע בסלילת כבישים באורך כולל של 2,401 ק"מ. באותה תקופה הוחל בישי"ע בסלילת כבישים באורך כולל של 274 ק"מ.

כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן, כמות הסלילה הגבוהה ביותר בישראל נרשמה ב-1995, בעקבות תנופת הפיתוח שנלוותה לגל העלייה הגדול. מאוחר יותר נרשמה ירידה בהתחלות הסלילה. ב-1999 היו התחלות סלילה באורך 167 ק"מ כביש בלבד, כ-44% מהכמות שנרשמה ב-1995. ב-2000 נרשם שוב גידול, לרמה של 339 ק"מ כביש, ובשנים 2001-2004 התחדשה מגמת הירידה. ב-2004 נרשמו התחלות סלילה של 134 ק"מ כביש⁶ בלבד - כ-36% מהכמות של 1995.

יצוין כי הירידה בהיקף הסלילה בעשור זה התרחשה במקביל לירידה בבנייה: שתיהן, כאחת, נובעות, בין היתר, מסיום גל העלייה ומן הירידה בפעילות הכלכלית.

תרשים 8. התחלות סלילת כבישים בישראל (ללא יש"ע), 1995-2004
ק"מ כביש



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

⁶הנתון ל-2004 הוא נתון ארעי על פי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

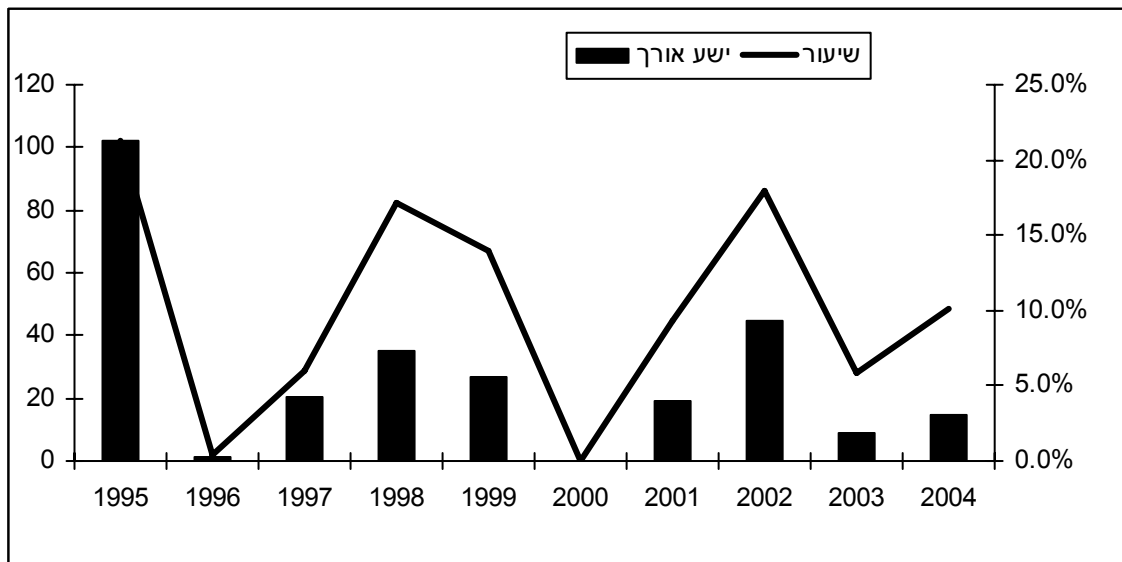
התחלות הסלילה בישי"ע

בישי"ע הוחל בעשר השנים 1995-2004 בסלילת כבישים באורך כולל של 274.2 ק"מ - כ-10% מאורכם הכולל של הכבישים החדשים שבסלילתם הוחל במהלך התקופה בישראל ובאזורי ההתנחלויות בישי"ע. נתונים אלה אינם כוללים כבישים שנשללו בישי"ע על ידי משרד הביטחון או צה"ל (הלמ"ס, הבינוי בישראל 2004: עמ' 24). כמו בתחום הבנייה למגורים כך גם בתחום סלילת הכבישים, המגמות בישי"ע היו שונות מן המגמות בישראל גופא: בעוד שבנייה 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.

שיא התחלות הסלילה בישי"ע היה ב-1995, שבה הוחל בסלילתם של כבישים עוקפים רבים, כתוצאה מהסכמי אוסלו. באותה שנה, כ-21% מאורך הכבישים הכולל שישראל החלה בסלילתם, היה בשטחי ישי"ע. שנה מאוחר יותר ירד ההיקף ל-0.4% בלבד.

בשנים 1998-1999 (ממשלת נתניהו), עלה אורך הסלילה בישי"ע ל-17.2% ול-13.9%, בהתאמה, מסך אורך התחלות הסלילה בישראל, ואילו ב-2000 (ממשלת ברק), צנח השיעור ל-0.1%. בשלוש השנים הבאות (ממשלות שרון) עלה השיעור שוב - 9.3%, 17.9% ו-10.1%⁷, בהתאמה.

תרשים 9. התחלות סלילה של ק"מ-כביש בישי"ע וחלקן בכלל הסלילה בישראל ובישי"ע, 2004-1995



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	סה"כ
ישי"ע	101.9	1.5	20.6	35	27	0.2	19.0	45.0	9.0	15.0	274.2
שיעור	21.3%	0.4%	5.9%	17.2%	13.9%	0.1%	9.3%	17.9%	5.8%	10.1%	10.2%

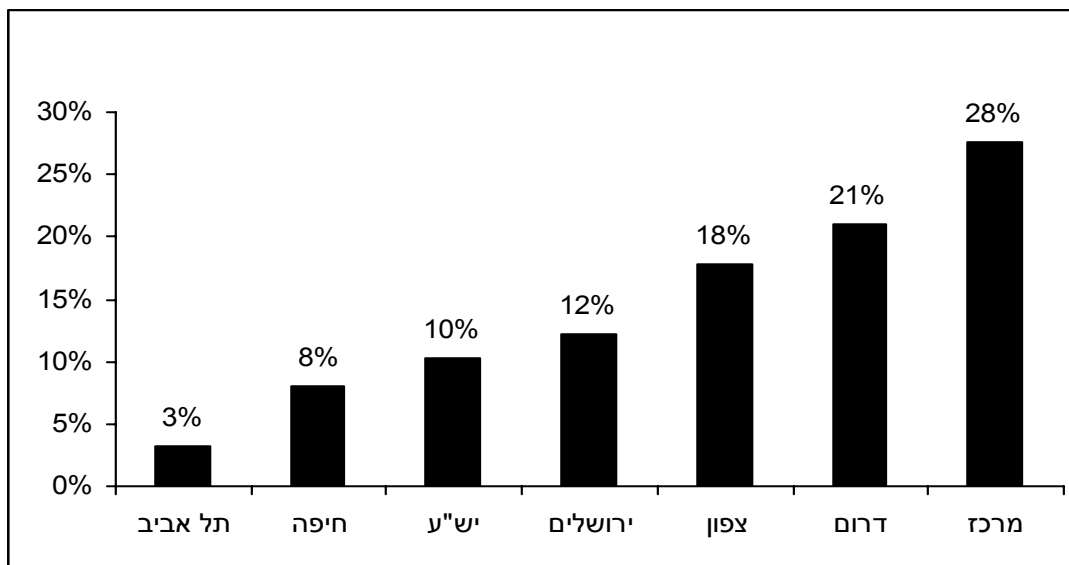
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הבינוי בישראל, שנים שונות; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

⁷ הנתון ל-2004 הוא נתון ארעי על פי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אורך התחלות הסלילה לפי מחוז

כאשר בוחנים את אורך התחלות הסלילה לפי מחוז, יוצא כי בעשר השנים 1995-2004 עמד מחוז ישי"ע במקום החמישי, מעל למחוזות חיפה ותל אביב. אורך הסלילה בישי"ע עמד על כחצי מאורך הסלילה במחוז הדרום.

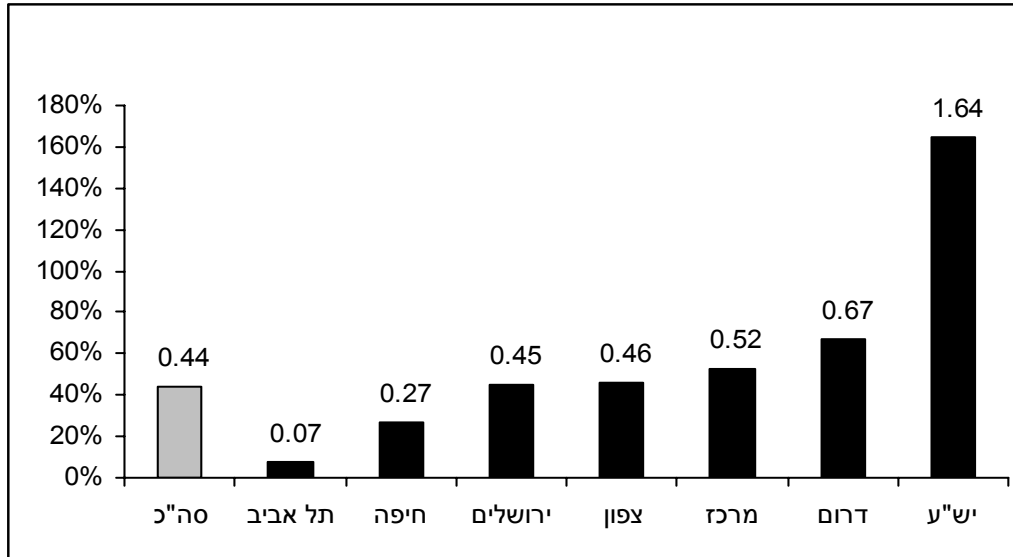
תרשים 10. שיעור התחלות סלילת כבישים (אורך), לפי מחוז, 1995 – 2004



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

אבל, כאשר בוחנים את ממדי הסלילה בחישוב לנפש - במלים אחרות, כאשר מעמידים את היקף הסלילה מול גודל האוכלוסייה שבה מדובר (בישי"ע - היהודים בלבד) - עולה כי בשנים 1995-2004 הייתה הסלילה לנפש בישי"ע גבוהה בהרבה מאשר בכל מחוז אחר בישראל. בעשור זה הוחל בישי"ע בסלילה של כ-1.64 מטר כביש לנפש, בשעה שהממוצע בישראל (כולל ישי"ע) עמד על כ-0.44 מטר כביש לנפש.

תרשים 11. אורך התחלות הסלילה לנפש לפי מחוז, 1995 – 2004
במטר



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

אודות הנתונים

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

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

קבוצות היישובים הנדונות במסמך זה הן כלהלן:

עיריות 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 וגולן – היישובים הישראליים בשטחים הקרויים על ידי ממשלת ישראל יהודה, שומרון, חבל עזה ורמת הגולן. (במסמך זה, יישובי הגולן הם העיר קצרין והמועצה האזורית גולן; יישובי הדרוזים בגולן לא נכללו).

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. יצוין כי אוכלוסיית היישובים הבדואים הבלתי מוכרים לא כלולה בחישוב, משום שאין להם רשויות מקומיות והם אינם מקבלים תקציבים ממשלתיים.

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

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

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

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

הערה

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

נספח א'

אוכלוסייה והכנסות מוניציפליות

לוח 1. סך ההכנסות וגודל האוכלוסייה של הרשויות המקומיות, 2004-1995

האוכלוסייה באלפים; ההכנסות במיליוני ש"ח, במחירי 2004

2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
ישראל – ללא יו"ע וגולן										
6,562	6,454	6,349	6,248	6,117	5,977	5,820	5,689	5,495	5,417	אוכלוסייה
32,018	30,939	30,561	30,853	29,849	28,079	26,328	25,504	24,635	23,510	הכנסות בתקציב הרגיל
5,809	7,264	6,895	6,863	7,043	6,479	7,223	7,036	7,376	7,206	הכנסות בתקציב הבלתי-רגיל
"פורום ה-15"										
2,336	2,310	2,292	2,270	2,234	2,195	2,147	2,111	2,079	2,049	אוכלוסייה
12,929	12,562	12,058	12,207	11,747	11,076	10,636	10,411	10,190	9,744	הכנסות בתקציב הרגיל
2,017	2,475	2,330	2,311	2,528	2,367	2,474	2,370	2,559	2,847	הכנסות בתקציב הבלתי-רגיל
יישובים ערביים										
917	892	865	846	815	787	762	737	671	684	אוכלוסייה
3,255	3,029	3,079	3,185	3,080	2,786	2,457	2,302	2,095	1,945	הכנסות בתקציב הרגיל
758	994	895	913	871	808	949	857	729	740	הכנסות בתקציב הבלתי-רגיל
עיירות פיתוח										
698	691	681	671	661	643	622	608	604	585	אוכלוסייה
3,538	3,396	3,550	3,626	3,504	3,323	3,030	2,995	2,903	2,804	הכנסות בתקציב הרגיל
745	838	718	678	758	779	749	733	794	603	הכנסות בתקציב הבלתי-רגיל
יש"ע וגולן										
261	248	236	224	214	199	178	169	160	151	אוכלוסייה
1,366	1,394	1,429	1,392	1,331	1,313	1,109	1,019	927	867	הכנסות בתקציב הרגיל
524	553	511	456	477	508	390	394	357	409	הכנסות בתקציב הבלתי-רגיל

הערה: 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.

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פסיים, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

נספח ב'

אוכלוסייה והוצאות מוניציפליות

לוח 3. סך ההוצאות וגודל האוכלוסייה של הרשויות המקומיות, 2004-1995
האוכלוסייה באלפים; ההוצאות במיליוני ש"ח, במחירי 2004

2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
ישראל – ללא יש"ע וגולן										
6,562	6,454	6,349	6,248	6,117	5,977	5,796	5,689	5,470	5,417	אוכלוסייה
33,286	33,146	31,771	32,208	30,546	28,947	27,972	26,745	25,973	24,996	הוצאות בתקציב הרגיל
5,434	7,229	6,972	6,918	6,791	6,310	7,804	7,512	7,504	7,367	הוצאות בתקציב הבלתי-רגיל
"פורום ה-15"										
2,336	2,310	2,292	2,270	2,234	2,195	2,147	2,111	2,079	2,049	אוכלוסייה
13,017	12,969	12,378	12,565	12,001	11,360	11,189	10,833	10,690	10,336	הוצאות בתקציב הרגיל
1,871	2,457	2,342	2,265	2,424	2,176	2,749	2,642	2,768	2,862	הוצאות בתקציב הבלתי-רגיל
יישובים ערביים										
917	892	865	846	815	787	747	737	646	684	אוכלוסייה
3,696	3,590	3,384	3,457	3,250	2,896	2,654	2,441	2,165	2,073	הוצאות בתקציב הרגיל
678	892	901	1,001	917	858	993	934	749	770	הוצאות בתקציב הבלתי-רגיל
עיירות פיתוח										
698	691	681	671	661	643	622	608	604	585	אוכלוסייה
3,788	3,831	3,709	3,767	3,593	3,465	3,298	3,183	3,099	2,964	הוצאות בתקציב הרגיל
688	803	777	689	761	782	845	694	766	666	הוצאות בתקציב הבלתי-רגיל
יש"ע וגולן										
261	248	236	224	214	199	184	169	160	148	אוכלוסייה
1,419	1,441	1,458	1,398	1,339	1,321	1,186	1,030	972	879	הוצאות בתקציב הרגיל
522	550	540	464	497	527	427	378	353	394	הוצאות בתקציב הבלתי-רגיל

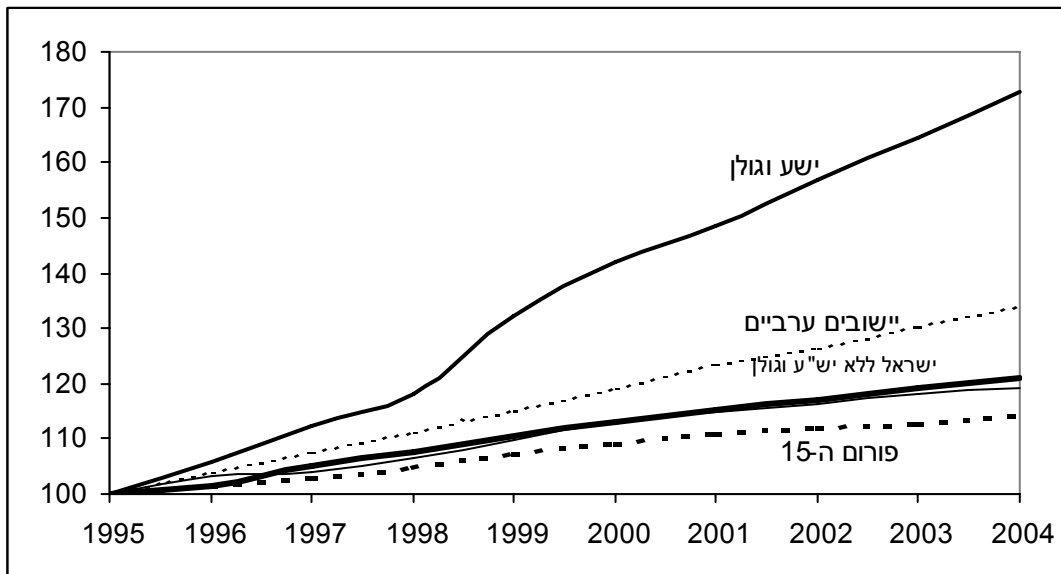
הערה: נתוני האוכלוסייה בלוח זה לקוחים מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל: נתונים פסיים, שנים שונות. יש לשים לב לכך שבפרק על בניו, נתוני האוכלוסייה לקוחים מתוך הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פסיים, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.

נספח ג'

לוח 4. האוכלוסייה ברשויות המקומיות, 2004-1995
מדד: 100=1995

2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
121	119	117	115	113	110	107	105	101	100	ישראל – ללא יש"ע וגולן
114	113	112	111	109	107	105	103	101	100	"פורום ה-15"
134	131	126	124	119	115	111	108	104	100	יישובים ערביים
119	118	116	115	113	110	106	104	103	100	עיירות הפיתוח
173	164	157	148	142	132	118	112	106	100	יש"ע וגולן



הערות:

1. נתוני האוכלוסייה בלוח זה לקוחים מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, נתונים פסיים.
2. בשנת 1996 לא היו נתוני הכנסות מלאים עבור היישובים הערביים לכן חושב אומדן על סמך שנים קודמות.
3. המקרא עבור עיירות הפיתוח אינו מוצג מאחר ונתוני ישראל ללא יש"ע וגולן חופפים לזה של 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; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות; אתר האינטרנט של משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים לשנת 2004.