



הכנסת  
מרכז המחקר והמידע

# מבט על ערי הפיתוח:

## 2016 - 1972

לרגל יום ההוקרה לעיירות הפיתוח



כ"ט בתמוז התשע"ח  
12 ביוני 2018

כתיבה // רינת בניטה, אהוד בקר  
אישור // אורלי אלמגור-לוטן, ראש צוות  
עיצוב והפקה // מחלקת הדפוס והפרסומים של הכנסת

---

מסמך זה נכתב לבקשתו של חבר הכנסת מאיר כהן, לרגל ציון יום ההוקרה לעיירות הפיתוח. המסמך מציג נתונים שונים על מצבן של ערי הפיתוח במהלך העשורים האחרונים בתחומים כגון אוכלוסייה, חינוך, דיור, גיוס לצבא, תעסוקה ותקציבים.

המסמך מתבסס בעיקרו על עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנתוני הרשויות המקומיות המפורסמים על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, וכן לנתוני משרדים ממשלתיים שונים.

---

מהנתונים המוצגים במסמך עולה כי יש כיום שונות משמעותית בין היישובים שהוגדרו כערי פיתוח:

כך, בערים אלו ניתן לזהות קבוצת יישובים בעלי מאפיינים דומים, ובכלל זאת דירוג חברתי-כלכלי נמוך, שכר ממוצע נמוך, שיעור גבוה של מקבלי דמי אבטלה, שיעור נמוך של בעלי השכלה גבוהה, מאזן הגירה שלילי, חוסר יציבות פיננסית של הרשות ועוד.

בו בזמן, בכמה מהערים המזוהות באותה הרשימה כ"ערי פיתוח", נצפית תמונה שונה: הדירוג החברתי-כלכלי של תושבי ערי הפיתוח דומה לזה של מרבית הערים היהודיות בארץ, השכר הממוצע ורמת ההשכלה של תושביהן גבוהים מהממוצע הארצי, שיעור מקבלי דמי האבטלה נמוך מהממוצע הארצי, שיעורי הגיוס לצה"ל גבוהים ועוד.

לכן יש מקום לבחון האם כל היישובים הללו תואמים גם כיום להגדרה של "עיר פיתוח".

## מהן ערי הפיתוח?

ערי הפיתוח הן יישובים שבשנות החמישים והשישים של המאה העשרים שימשו למטרות שונות, ובהן: מתן פתרונות דיור לעולים הרבים שהגיעו ארצה בשנים אלו, בניית הארץ ויישוב אזורי ספר ואזורים בהם התגוררה אוכלוסייה יהודית מעטה.

תחת מטריה זו הוכנסו הן יישובים שכבר היו קיימים והחלו לשמש לקליטת העלייה, והן יישובים חדשים שהוקמו לשם מילוי מטרות אלה.

בשנותיהן הראשונות היו לערי הפיתוח מאפיינים דומים, אולם **בחלוף השנים חלו תמורות חברתיות-כלכליות שיצרו הבדלים ביניהן.**

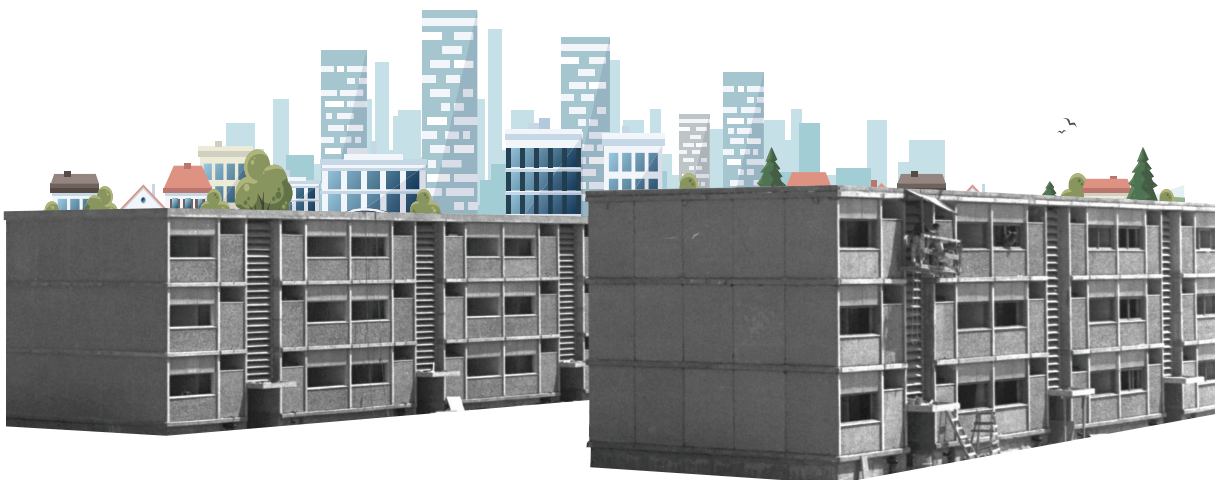
יתרה מזאת, חלק מהרשויות המקומיות שהוקמו כערי פיתוח גדלו באופן ניכר והפכו לערים מרכזיות (ובהן באר שבע, אשדוד, אשקלון). ערים אלו אינן נכללות בניתוח זה.

במסגרת העבודה על מסמך זה לא נמצאה רשימה רשמית של ערי הפיתוח. מאמרים אקדמיים שעסקו בערי הפיתוח כוללים רשימות שונות של יישובים. **חוק ערי ואזורי פיתוח, התשמ"ח-1988** (המוצג במסגרת להלן), לא כולל רשימת יישובים אלא מגדיר עיר פיתוח כעיר שהוגדרה ככזו על ידי ועדת השרים לקידום ערי הפיתוח. אולם, כאמור, לפי בדיקתנו אין בנמצא רשימה שכזו.

על מנת להציג תמונת מצב היסטורית ועקבית לאורך השנים, המסמך מתבסס על רשימת "יישובי פיתוח" שפורסמה על-ידי הלמ"ס באפריל 2018. רשימה זו זהה לרשימה ששימשה משרדי ממשלה בהצגת נתונים על ערי פיתוח בשנת 1982.

**הרשימה כוללת את 25 היישובים האלה: אופקים, אילת, בית שאן, בית שמש, דימונה, חצור הגלילית, טבריה, יבנה, יקנעם עלית, ירוחם, כרמיאל, מגדל העמק, מעלות-תרשיחא, מצפה רמון, נצרת עלית, נתיבות, עפולה, עכו, ערד, צפת, קרית גת, קרית מלאכי, קרית שמונה, שדרות ושלומי.**

21 מהרשויות המקומיות האלה הן כיום ערים וארבע הנתרות הן מועצות מקומיות.



מקור הצילומים בשער ובעמוד זה: משה פרידן, לשכת העיתונות הממשלתית



המועצה המקומית ירוחם. צילום: משה מילנר, לשכת העיתונות הממשלתית

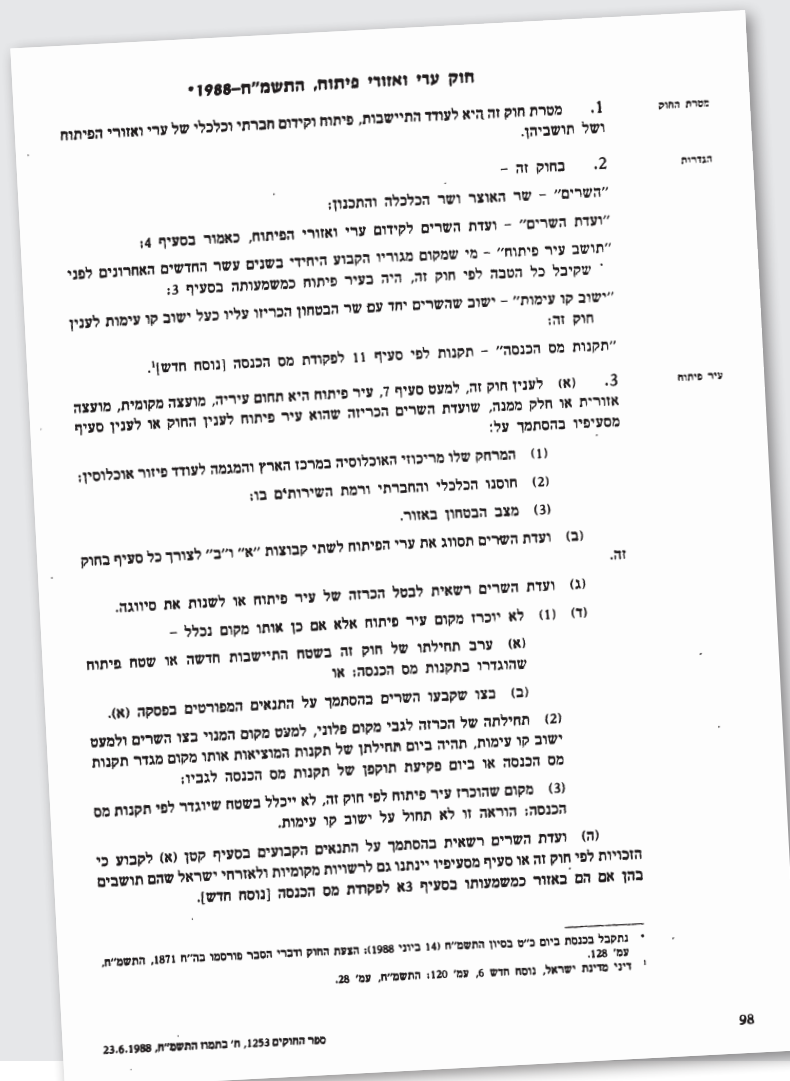
## חוק ערי ואזורי פיתוח

בשנת 1988 התקבל בכנסת חוק ערי ואזורי פיתוח, התשמ"ח-1988, שנועד "לעודד התיישבות, פיתוח וקידום חברתי וכלכלי של ערי הפיתוח". החוק קבע שורה של הטבות כספיות ושירותים שהמדינה התחייבה לספק לתושבי ערי הפיתוח ללא עלות או בסבסוד ניכר, ובהם מענקי איזון מוגדלים, שירותי חינוך ותרבות לגיל הרך, לילדים ולנוער, מענקים למעתיקים מגוריהם לערי הפיתוח, מענקים מוגדלים לעולים, עדיפות בהקצאות להכשרה מקצועית, הלוואות ומענקים לדיוור, הנחות בארנונה, הטבות במס הכנסה ועוד.

לבקשת הממשלה, החלת החוק נדחתה מספר פעמים בשל עלותו התקציבית.

לעניין זה העיר המשנה לנשיא בית המשפט העליון דאז, השופט מישאל חשין, בפסק דין של בג"ץ משנת 2006 כי "למרות קיומו של החוק בספר החוקים, לא טרחה הממשלה לבצעו".

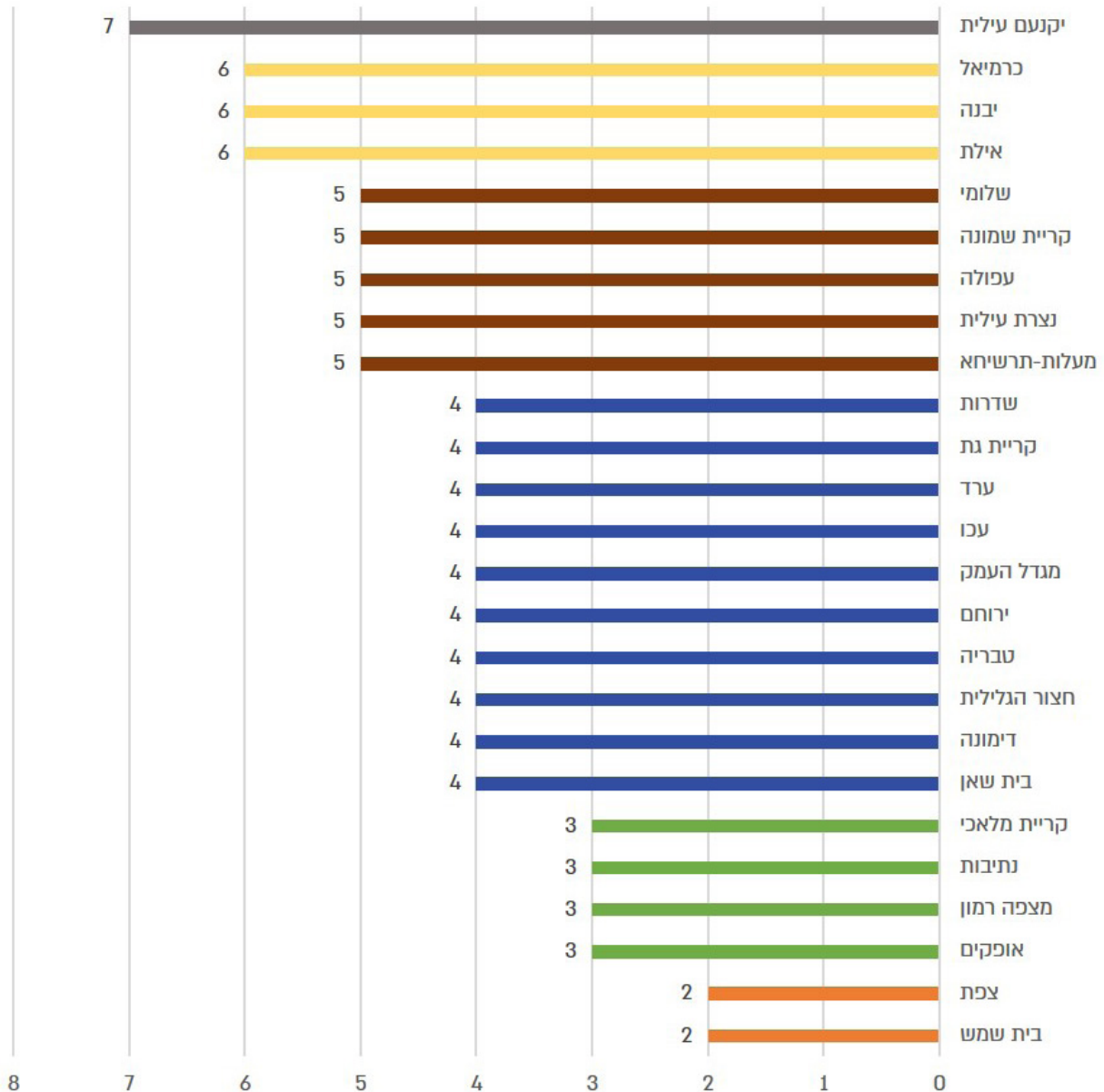
החוק בוטל בשנת 2009, במסגרת הגדרת אזורי עדיפות לאומית בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009. למעשה, החוק מעולם לא יושם.



## דירוג חברתי-כלכלי

הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה ברשות מקומית נמדדת באמצעות שילוב של מדדי הרשות בתחומים הבאים: הרכב דמוגרפי, השכלה וחינוך, רמת חיים, תעסוקה וגמלאות.

ערכי מדד חברתי כלכלי של ערי הפיתוח בשנת 2016

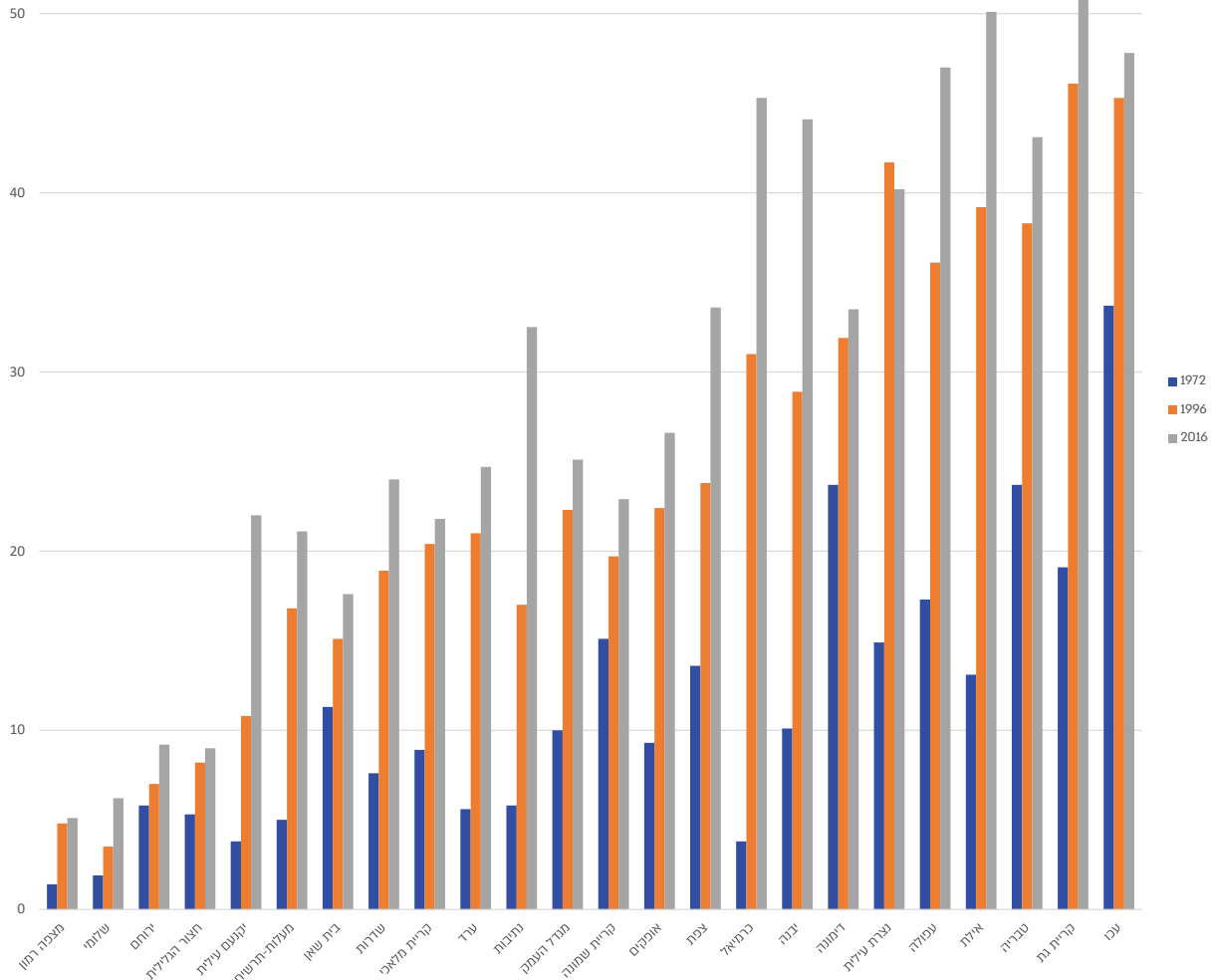


כפי שעולה מן התרשים, 16 מכלל ערי הפיתוח מצויות באשכולות הנמוכים של הדירוג החברתי-כלכלי (2-4); חמש רשויות מדורגות באשכול 5; רק ארבע ערים – אילת, יבנה, יקנעם עילית וכרמיאל – מדורגות באשכולות גבוהים יותר (6-7).

אף עיר פיתוח לא מדורגת באשכולות הגבוהים של הדירוג החברתי-כלכלי (8-10).

# שינויים בהיקף האוכלוסייה

מספר התושבים בערי הפיתוח בשנים נבחרות (באלפים)\*



\* ללא בית שמש

אמנם בכל ערי הפיתוח חל לאורך השנים גידול באוכלוסייה, אך בחלקן - למשל יבנה, נצרת עלית ונתיבות- גידול האוכלוסייה היה משמעותי יותר. סיבות אפשריות לגידול משמעותי באוכלוסיית ישוב מסויים יכולות להיות קליטה מסיבית של עולים, נגישות אל אזור מרכז הארץ, פיתוח אזורי תעשייה, בנייה למגורים למגזרים מסוימים ועוד.

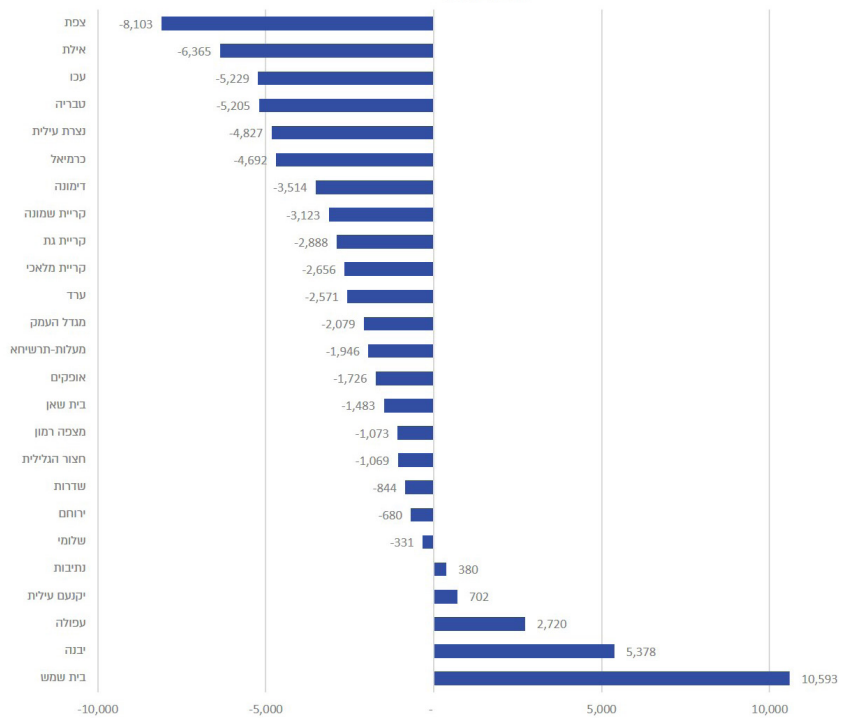
בבית שמש (שאינה מופיעה בגרף) גדלה האוכלוסייה **כי ארבעה** בעשרים השנים הללו: מ-27 אלף תושבים בשנת 1996, לקרוב ל-110 אלף תושבים בשנת 2016. גידול זה הוא בעיקרו תוצאה של אכלוס האזור הדרומי של העיר ובפרט שכונת "רמת בית שמש" החרדית בשלהי המאה ה-20, בד בבד עם ריבוי טבעי גבוה המאפיין אוכלוסייה זו.

**בסך הכול, נכון לנתוני סוף שנת 2016, מונה אוכלוסיית ערי הפיתוח כ-814 אלף תושבים, שהם כ-10% מכלל תושבי המדינה.**

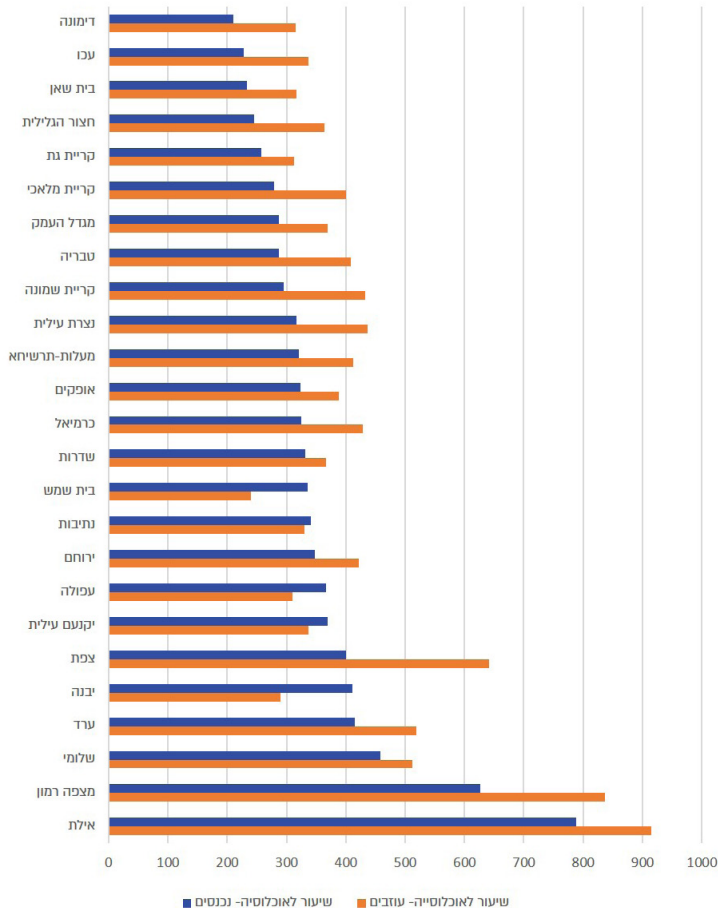
### סיכום הגירה פנימית בערי הפיתוח 2006-2016

בתרשים ניתן לראות את נתוני ההגירה הפנימית נטו בכל אחת מערי הפיתוח, כלומר הפער בין מספר התושבים שעברו לעיר פיתוח ומספר התושבים שעזבו אותה במהלך השנים 2006-2016.

מהתרשים עולה כי במרבית ערי הפיתוח יש **הגירה פנימית שלילית** – מספר התושבים העוזבים אותן גבוה ממספר התושבים הנכנסים אליהן. הערים בהן מאזן ההגירה היה חיובי הן בית שמש, נתיבות, עפולה, יקנעם עלית ויבנה.



### הגירה פנימית לאלף תושבים 2006-2016



בתרשים ניתן לראות את **שיעורי ההגירה הפנימית** (מספר התושבים שעברו לעיר פיתוח ומספר התושבים שעזבו אותה, בהתאמה להיקף האוכלוסייה בכל רשות), במהלך השנים 2006-2016. הנתונים הותאמו להיקף האוכלוסייה בכל אחת מערי הפיתוח ב-2016.

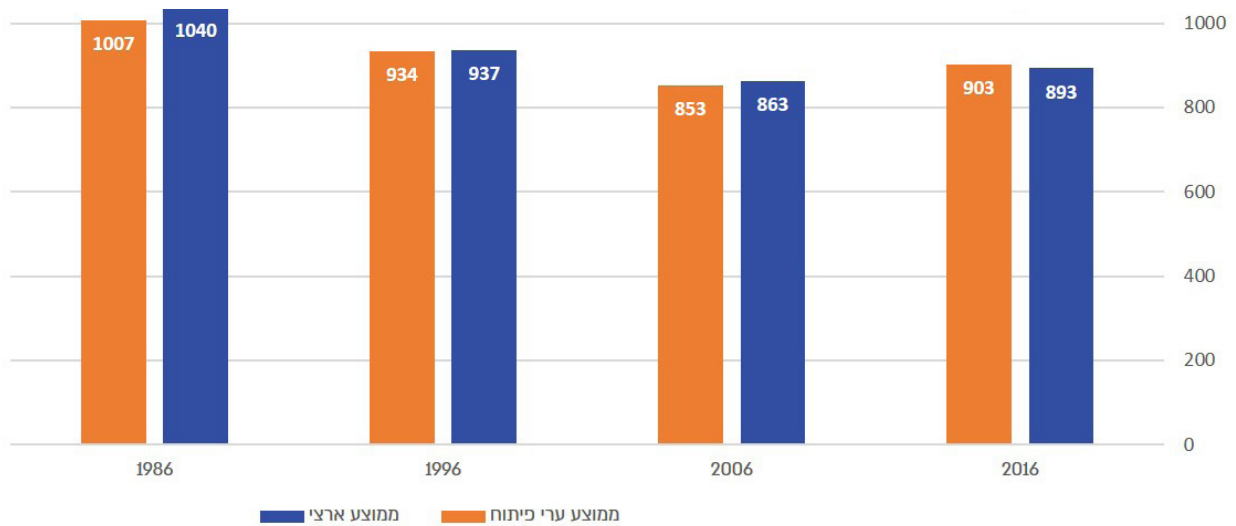
עיר הפיתוח המאופיינת בתחלופה הגבוהה ביותר (קרי: מספר הנכנסים והעוזבים הוא הגדול ביותר) היא אילת, ואילו הערים בהן התחלופה נמוכה יחסית הן דימונה, עכו ובית שאן.



## יחס תלות

יחס תלות מבטא את מספר התושבים בגילאי 0-19 ומעלה (כלומר, מחוץ לגילאי העבודה) לעומת מספרם של התושבים בגילאי 20-64 (גילאי העבודה). לדוגמא, בשנת 2016 יחס התלות הממוצע בערי הפיתוח היה 903. כלומר: על כל אלף תושבים בגילאי העבודה היו 903 תושבים שאינם בגילאי העבודה.

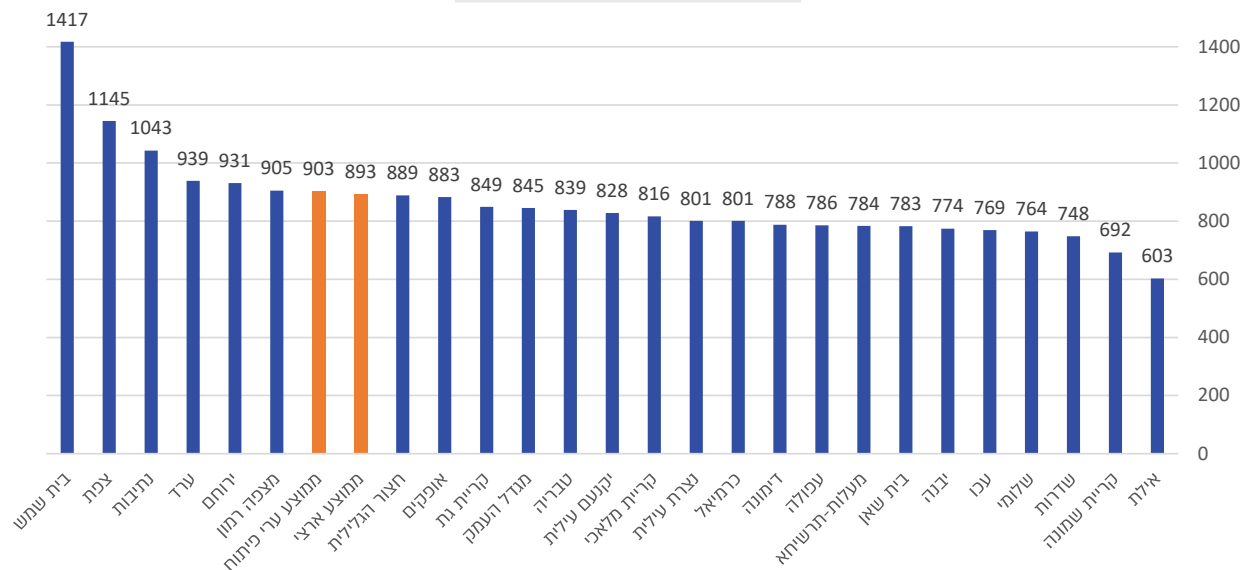
יחס התלות הממוצע בערי הפיתוח, בשנים נבחרות



כפי שניתן לראות בתרשים, **יחס התלות הממוצע** בערי הפיתוח בין השנים 1986 ו-2016 היה קרוב מאוד ליחס התלות הכלל ארצי, בכל נקודות הזמן שנדגמו.

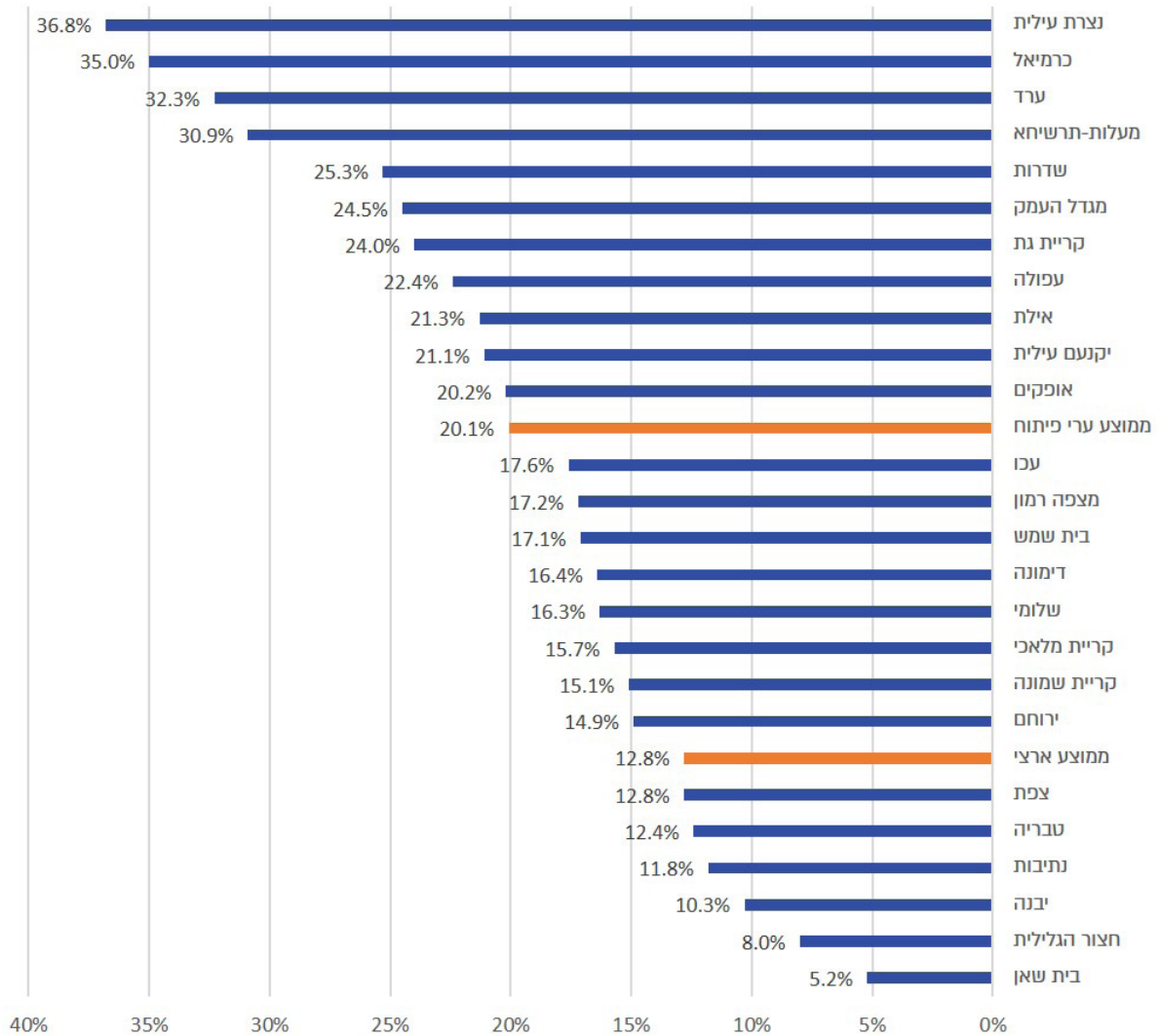
בחינה מפורטת של ערי הפיתוח מעידה על שונות רבה ביניהן: כך, למשל, בבית שמש שמש יחס התלות גבוה במיוחד (כלומר, באופן יחסי יש בה יותר אוכלוסייה מחוץ לגילאי העבודה) ובאילת המצב הפוך ויחס התלות נמוך במיוחד (יש בה שיעור גבוה יותר של אוכלוסייה בגילאי העבודה).

יחס התלות בערי הפיתוח, 2016



## שיעור העולים באוכלוסייה

שיעור עולי 1990+ מסך האוכלוסייה בערי הפיתוח, 2016



במרבית ערי הפיתוח שיעור העולים (שעלו ארצה לאחר שנת 1990) גבוה מהממוצע הארצי.

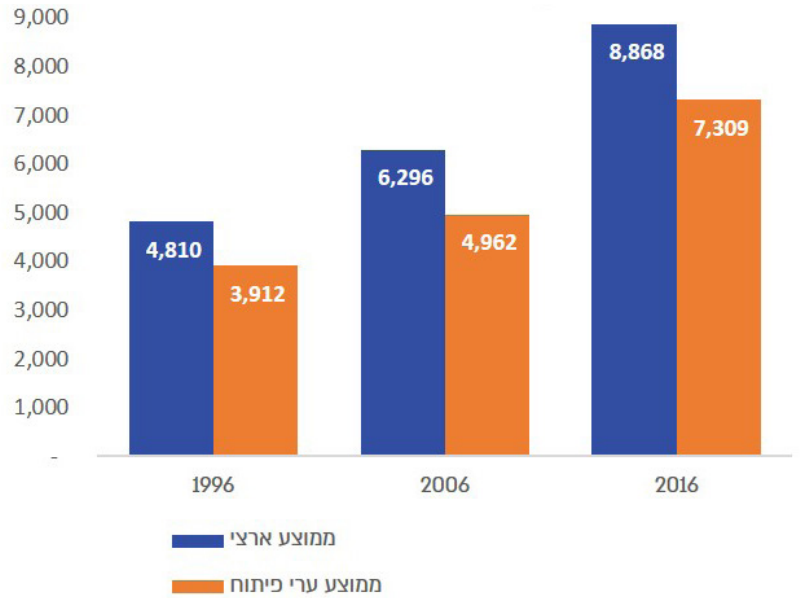
עם זאת, גם במשתנה זה ניתן לראות שונות גדולה בין הערים השונות: כך, שיעור גבוה במיוחד של עולים ניתן למצוא בנצרת עילית, כרמיאל, ערד ומעלות-תרשיחא, ושיעור נמוך במיוחד – בבית שאן, חצור הגלילית, יבנה ונתיבות.

## שכר ממוצע לשכיר

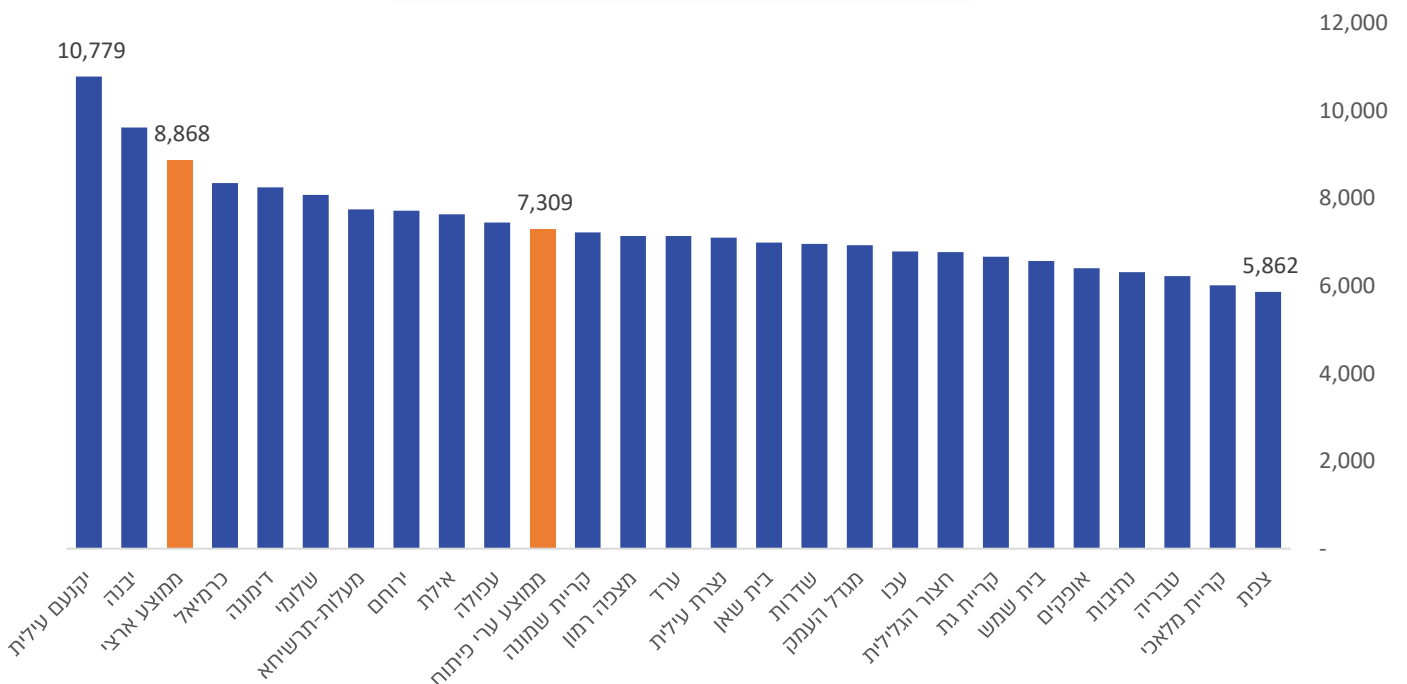
שכר ממוצע לשכיר, ממוצע ערי פיתוח וממוצע ארצי (בש"ח),  
2016, 2006, 1996

השכר הממוצע לשכיר בערי הפיתוח נמוך בכ-20% מהשכר הממוצע הארצי. פער זה נשמר יציב לאורך שני העשורים האחרונים (1996-2016).

עם זאת, גם בהתייחס לשכר הממוצע יש שונות בין ערי הפיתוח: בשנת 2016 השכר הממוצע הגבוה ביותר מקרב ערי הפיתוח היה בערים יקנעם עילית ויבנה (בהן היה שכר גבוה אף מהממוצע הארצי) והשכר הממוצע הנמוך ביותר היה בצפת ובקריית מלאכי.

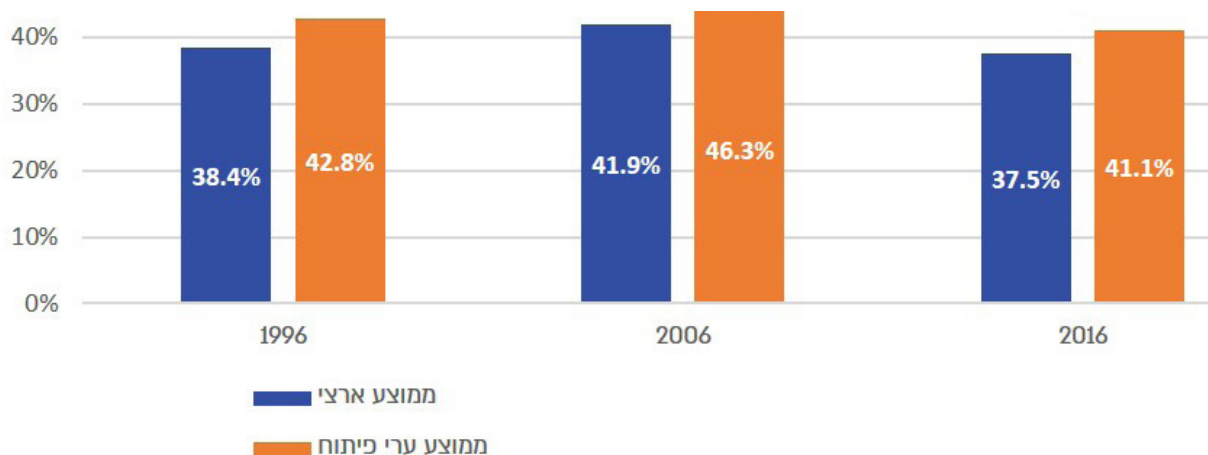


שכר חודשי ממוצע לשכיר בערי הפיתוח (בש"ח), 2016



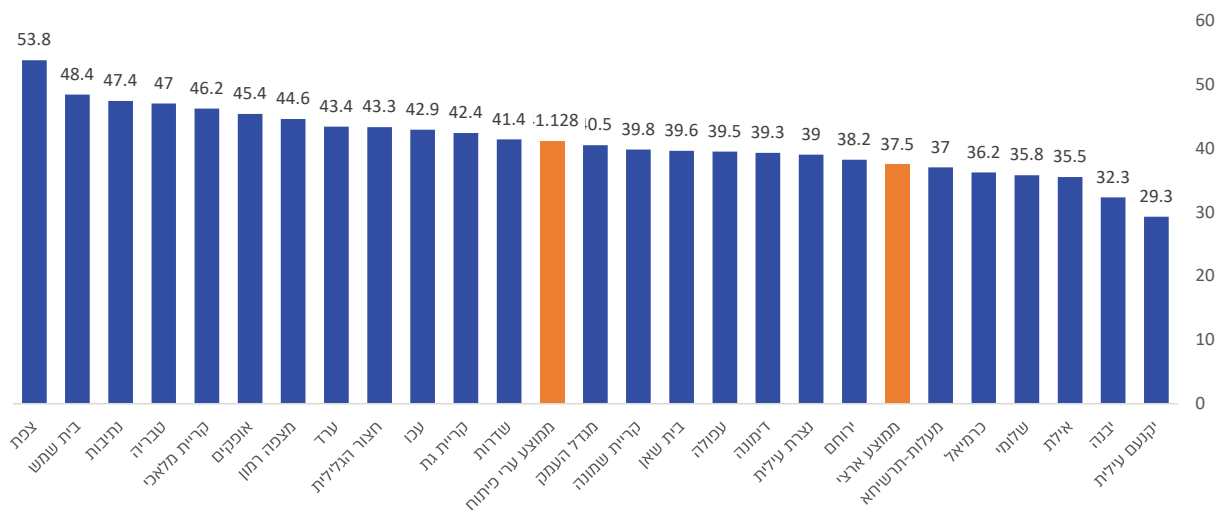
## שכירים המשתכרים עד לשכר המינימום

שיעור השכירים המשתכרים עד לשכר המינימום, ממוצע ערי פיתוח וממוצע ארצי, 1996, 2006, 2016



בתרשים ניתן לראות כי בממוצע של כלל ערי הפיתוח, שיעור השכירים המשתכרים עד לשכר המינימום גבוה בכ-10% בהשוואה אל מול הממוצע הארצי. נתון זה נותר יציב בשלוש נקודות הזמן שנבדקו (1996, 2006, 2016).

שיעור השכירים המשתכרים עד לשכר המינימום בערי הפיתוח, 2016



אמנם במרבית ערי הפיתוח שיעור השכירים המשתכרים עד לשכר המינימום גבוה מהממוצע הארצי, אך בחינה של כל עיר פיתוח בנפרד מצביעה על שונות גדולה ביניהן: בעוד ששיעור השכירים המשתכרים עד לשכר המינימום גבוה במיוחד בצפת, בית שמש ונתניה (כמחצית מכלל השכירים בהן משתכרים עד לשכר המינימום), בערים יקנעם עלית, יבנה ואילת שיעור השכירים המשתכרים עד שכר המינימום נמוך אף מן הממוצע הארצי. בהקשר זה יש לציין כי בחלק מערי הפיתוח ניתנות הטבות במס הכנסה, בשיעורים משתנים. שכירים המשתכרים עד לשכר המינימום אינם נהנים מהטבה זו.

## דמי אבטלה

החל משנת 1973 יש בישראל ביטוח אבטלה סטטוטורי. דמי אבטלה משולמים למי שרשום בלשכת שירות התעסוקה כדורש עבודה, עומד בתבחינים מסוימים (ובהם גיל ותקופת אכשרה) ומתייצב בה כדי לקבל עבודה בהתאם לתקנון שירות התעסוקה.

מקבלי דמי אבטלה לאלף איש, ערי פיתוח מול ממוצע ארצי, 1996, 2006, 2016

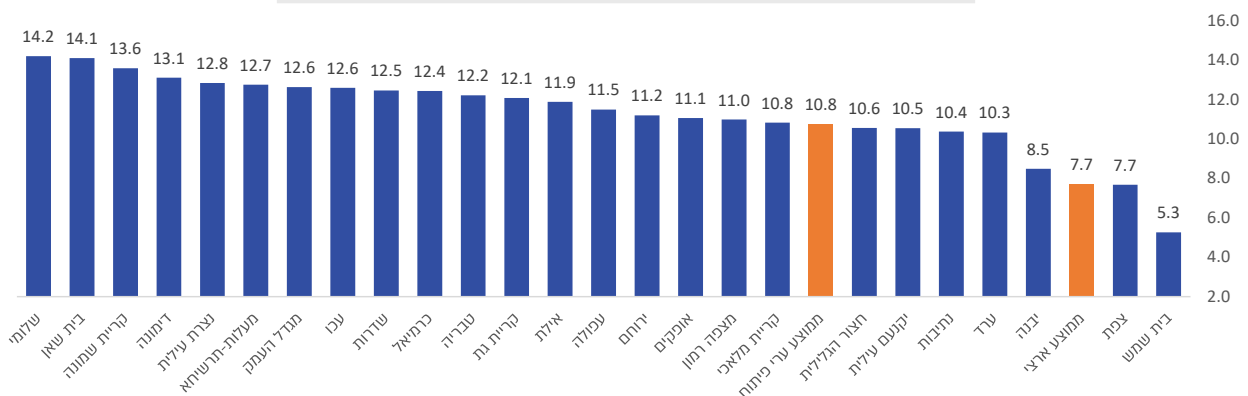


בשלוש נקודות הזמן שנבדקו, שיעורם הממוצע של מקבלי דמי האבטלה לאלף איש בערי הפיתוח היה גבוה משמעותית מהנתון הארצי.

עם זאת, בין השנים 1996 ל-2006 ניתן לראות ירידה בפער בין ערי הפיתוח לנתון הארצי, מפער של 74% ב-1996, לפער של 43% ב-2006. בעשור שלאחר מכן לא חל צמצום דומה בפער ושיעור מקבלי דמי האבטלה בערי הפיתוח נותר גבוה בכ-40% מהנתון הארצי.

נציין, כי חלק מהירידה בשיעור מקבלי דמי האבטלה בין השנים 1996 ו-2006 (הן הכללית והן בקרב תושבי ערי הפיתוח) מקורה בהחמרת התבחינים המזכים בקבלת קצבה זו, ולא בהגדלת שיעורי התעסוקה בפועל.

מקבלי דמי אבטלה בערי הפיתוח לאלף איש (ממוצע חודשי) 2016

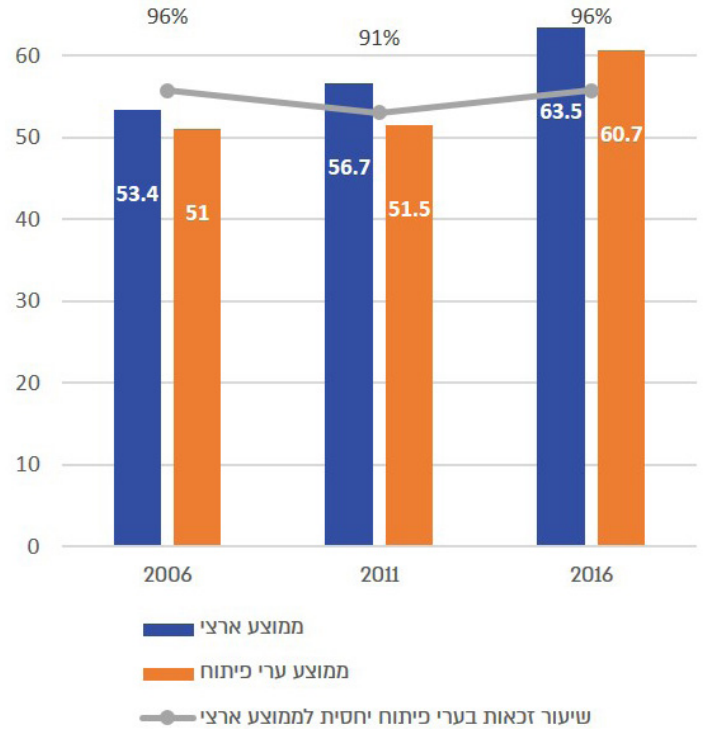


בכל ערי הפיתוח, למעט צפת ובית שמש, מספר מקבלי דמי אבטלה (לאלף איש) גבוה מהממוצע הארצי.

הסבר אפשרי לשיעורים נמוכים של מקבלי דמי אבטלה בערי פיתוח בהן מספר גבוה של תושבים חרדים (כגון בית שמש וצפת) הוא שרבים מקרב הגברים בקבוצת אוכלוסייה זו אינם דורשי עבודה (כלומר – מחוץ לכוח העבודה), ולכן אינם זכאים לדמי אבטלה. לפיכך, סביר שהסבר זה, ולא תעסוקה בשיעורים גבוהים, היא המקור למיעוט יחסי של מקבלי דמי אבטלה בערים אלו.

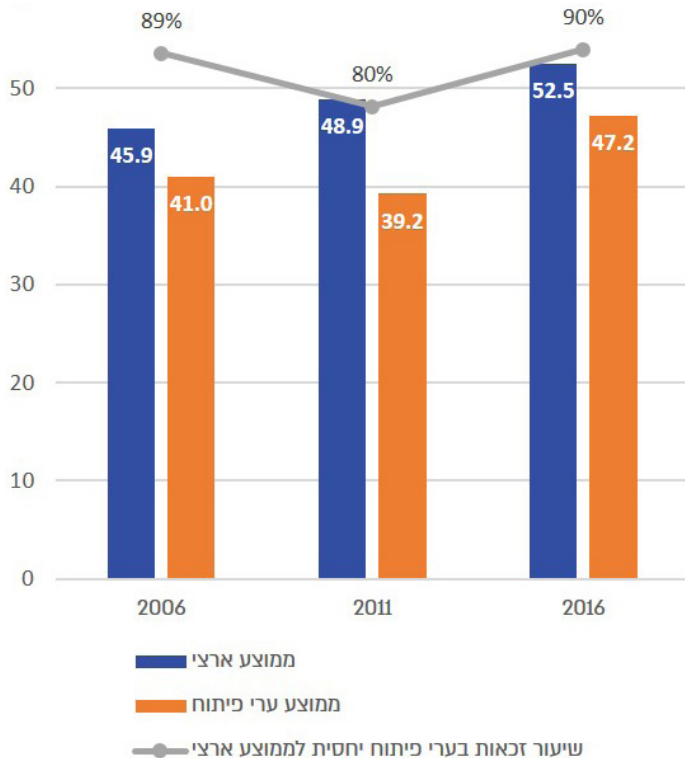
## חינוך והשכלה - זכאות לבגרות

אחוז זכאים לבגרות מבין תלמידי כיתה י"ב, ערי הפיתוח מול אחוז ארצי, בשנים 2006, 2011, 2016



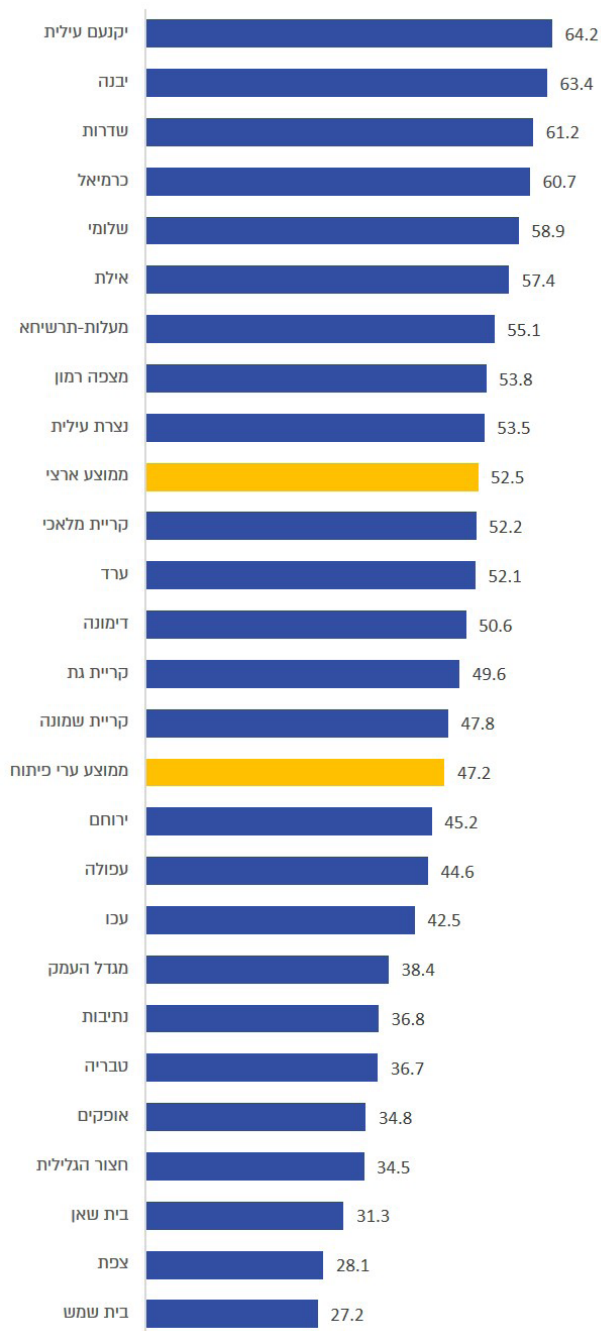
בחינת האחוז הממוצע של זכאים לבגרות מקרב תלמידי כיתות י"ב בערי הפיתוח בשנים 2006, 2011 ו-2016 מלמדת על פער של 3%-8% בין ערי הפיתוח לממוצע הארצי.

אחוז זכאים לבגרות אוניברסיטאית מבין תלמידי כיתה י"ב, ערי הפיתוח מול אחוז ארצי, בשנים 2006, 2011, 2016

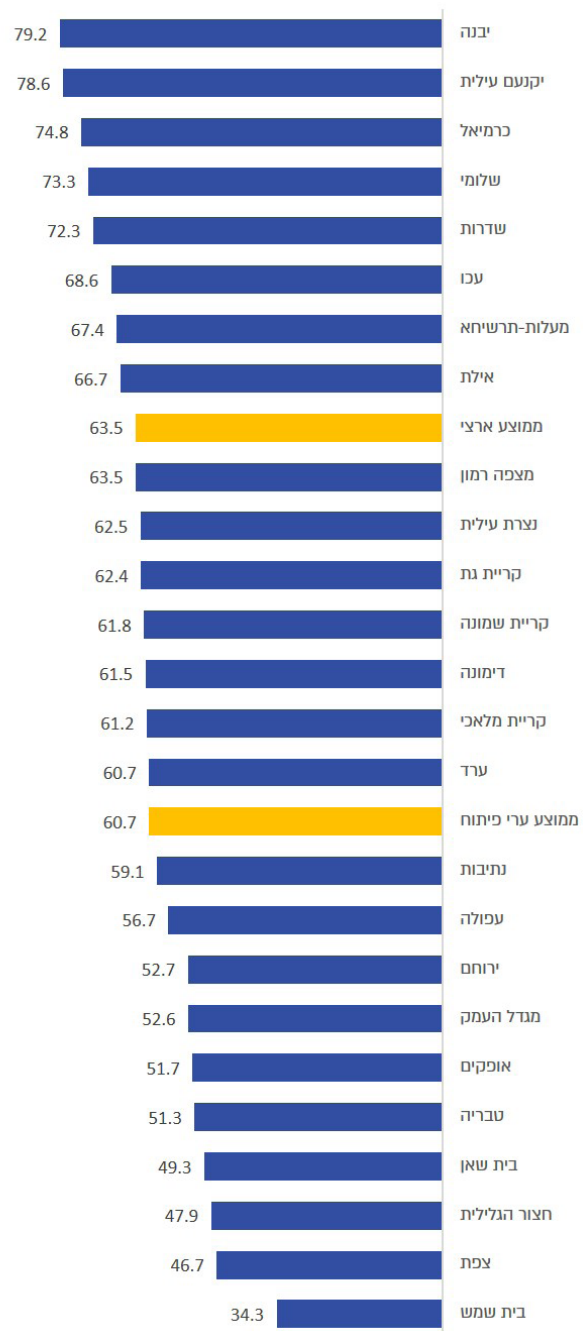


כאשר ממקדים את הבדיקה בתלמידי כיתה י"ב שהיו זכאים לבגרות ועמדו בדרישות הסף של האוניברסיטאות, הפער בין האוכלוסייה בערי הפיתוח לבין כלל האוכלוסייה מתרחב, ונע בין 10% עד 20%. יודגש כי הנתונים מתייחסים לתלמידי י"ב ואינם לוקחים בחשבון את שיעורי הנשירה טרם סיום התיכון שעשויים להשתנות בין הערים.

שיעור הזכאים לבגרות אוניברסיטאית  
מתוך תלמידי כיתה י"ב ביישוב, 2016



שיעור הזכאים לבגרות מתוך  
תלמידי כיתה י"ב ביישוב, 2016



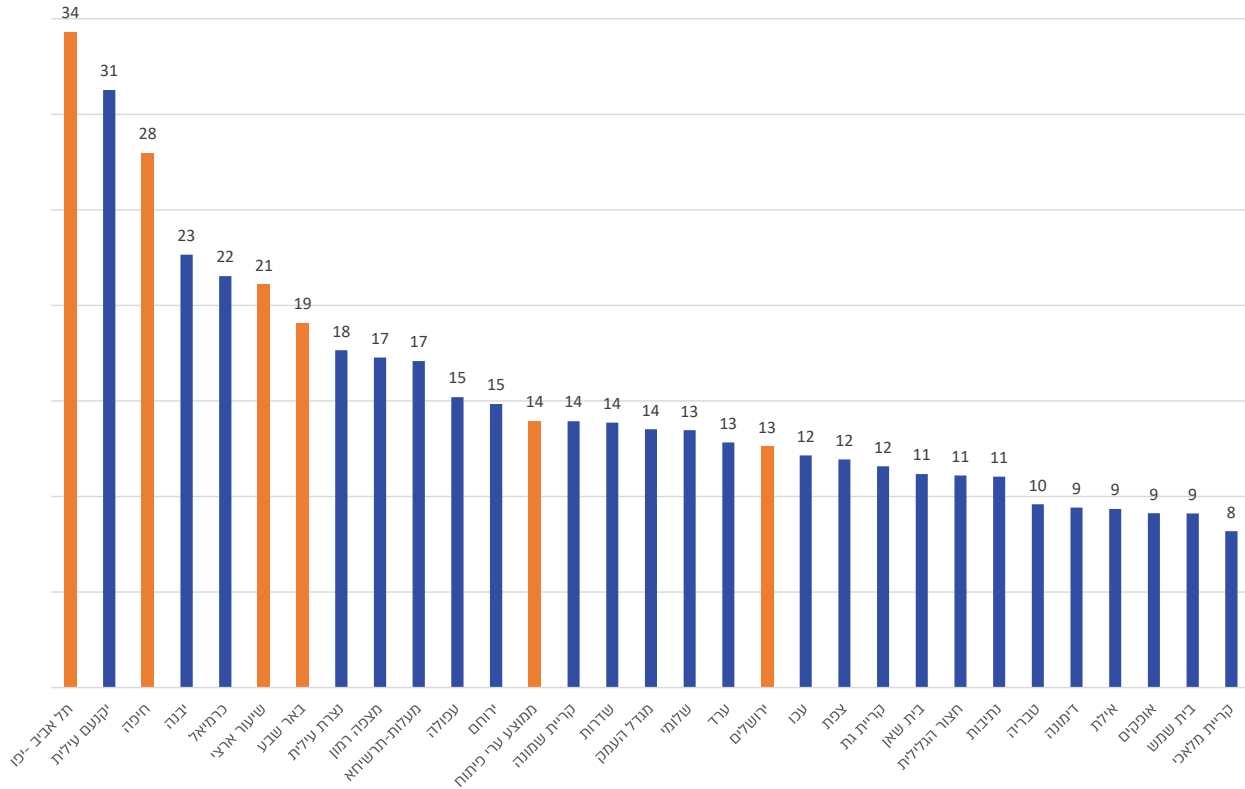
בבחינה מפורטת של שיעור הזכאים בערי הפיתוח ניתן להצביע על שונות גבוהה בין ערי הפיתוח גם במשתנה זה. שיעור גבוה של זכאות, ובפרט כזו העומדת בדרישות הסף של אוניברסיטה, ניתן למצוא ביבנה, יקנעם עלית, כרמיאל, שדרות ושלומי, בהן שיעור הזכאים גבוה אף מן הממוצע הארצי.

שיעור נמוך במיוחד של זכאים לתעודת בגרות כללית ואוניברסיטאית ניתן למצוא בערים בית שמש, צפת, חצור הגלילית ובית שאן.

## חינוך והשכלה - השכלה גבוהה

שיעור בעלי השכלה גבוהה לפי יישובים, בערי הפיתוח ובערים נבחרות, 2016

הנתונים מתייחסים לבעלי השכלה גבוהה מקרב אוכלוסיית בני 20-55 בכל רשות מקומית



ככלל, ממוצע שיעור בעלי השכלה הגבוהה (בעלי תארים אקדמיים) בקרב בני 20-55 בערי הפיתוח - העומד על 14% - נמוך בכ-30% מן השיעור הארצי של בעלי השכלה הגבוהה בישראל שהוא 21%.

בחינת שיעור בעלי השכלה הגבוהה בערי הפיתוח מצביעה על שונות רבה ביניהן:

ביקנעם עילית, יבנה וכרמיאל שיעור בעלי השכלה הגבוהה גבוה במיוחד, ואף גבוה מן השיעור הארצי הממוצע, לעומת זאת, השיעור נמוך במיוחד בערים קריית מלאכי, בית שמש ואופקים.

בהשוואה לארבע הערים המטרופוליטיות (ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע) ניתן לראות, כי השיעור הממוצע של בעלי השכלה הגבוהה בערי הפיתוח דומה לשיעור בעיר ירושלים (12.6%), ונמוך מיתר ערים אלו.

בחינת התפלגות בעלי השכלה הגבוהה בערי הפיתוח לפי תחום ידע מעלה, כי כ-72% מהם בוגרי מדעי הרוח והחברה והיתר- בוגרי ההנדסה והמדעים המדויקים, וזאת בדומה להתפלגות הארצית.



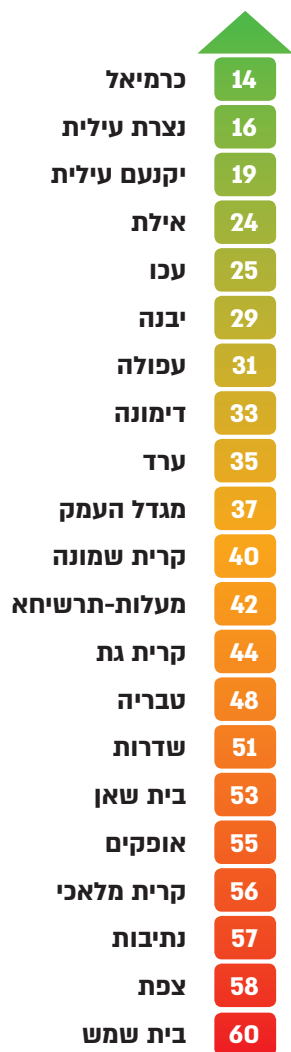
## נתוני גיוס לצה"ל

אגף כוח אדם בצה"ל מדרג את הערים בישראל לפי פרמטרים שונים הקשורים לשירות בצה"ל ובהם: שיעור הגיוס מקרב חייבי הגיוס ושיעור המיצוי לקצונה. על בסיס נתונים אלו בונה צה"ל את מה שהוא מכנה "ליגת הערים".

הנתונים באשר לגברים מבוססים על 65 ערים יהודיות, ללא מועצות אזוריות ומקומיות. הנתונים באשר לנשים מבוססים על 61 מערים אלו. הנתונים המוצגים מתייחסים לילדי שנת 1994, שמרביתם התגייסו בשנת 2012 והשתחררו בשנת 2015.

דירוג ערי הפיתוח ב"ליגת הערים" בהתייחס לצעירים ולצעירות, כפי שפורסם על ידי צה"ל בשנת 2015

### נתוני גיוס 2015 נשים



### נתוני גיוס 2015 גברים

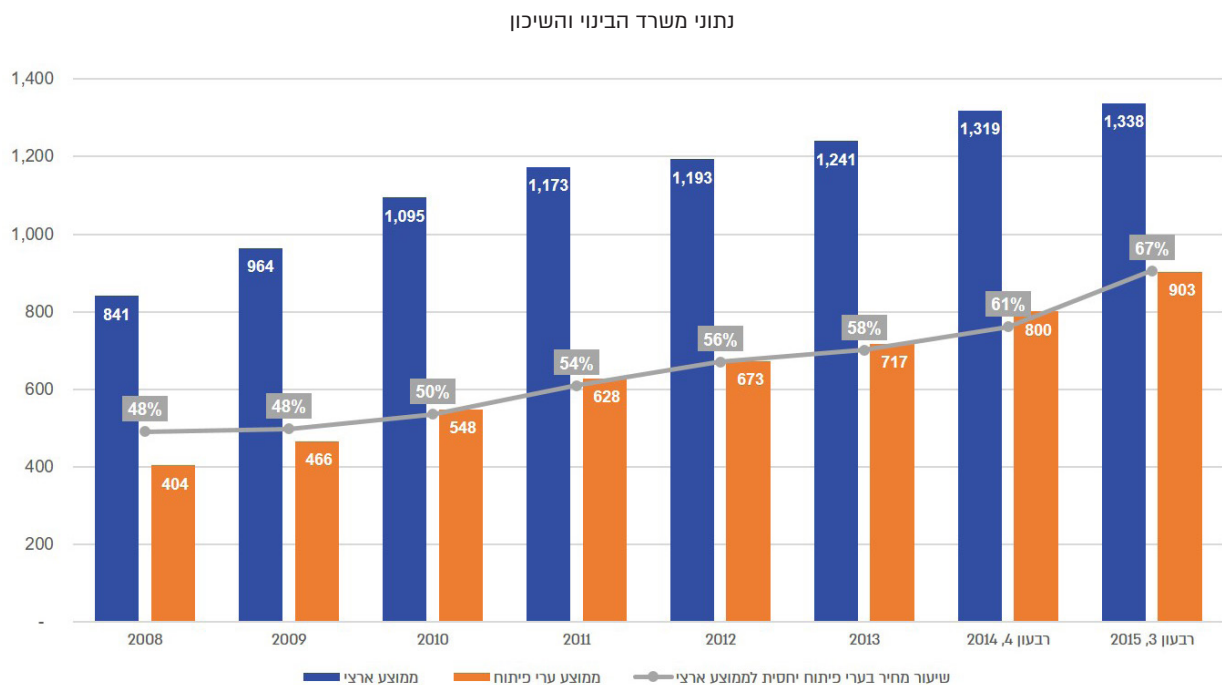


## מחירי דיר

בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על מחירי דירת 4 חדרים בערי הפיתוח, כפי שפורסמו על ידי האגף למידע וניתוח כלכלי במשרד הבינוי והשיכון, בשנים 2008-2015. נציין, כי המחירים מספקים סדרי גודל בלבד לרמות המחירים ולמגמות לפי ישובים ואינם מהווים מדד. זאת, בניגוד למדד מחירי הדיר שמתפרסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שאינו מציג את הנתונים על פי ישוב. יודגש, כי מחירי הדירות (בתוך ישוב ובין ישובים) משתנים לפי סוג הבנייה (רוויה או נמוכה), האזור, גודל הדירה, המפרט הטכני שלה וגורמים נוספים.

החלטת הממשלה מספר 2003 שפורסמה ב-13 באוקטובר 2016, ועניינה "הסדרת פרסומי הממשלה בתחום נתוני הנדל"ן" קבעה כי החל מה-1 באוקטובר 2016, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תהיה הגוף הממשלתי היחיד שיהיה מוסמך לפרסם נתונים לגבי מדדים של תמורות במחירי הדירות. בהתאם להחלטה זו, לא המשיך משרד הבינוי והשיכון לפרסם נתונים בדבר מחירי דירות לפי ישוב ולכן אין בידינו נתונים על התמורות שחלו במחירי הדיר בערי הפיתוח משנת 2016 ואילך.

מחיר דירות 4 חדרים, ממוצע ארצי וממוצע בערי פיתוח, 2008-2015 (באלפי ש"ח)\*



\*הממוצעים שלעיל אינם כוללים את הנתונים על חצור הגלילית לשנים 2011, 2014, 2015; את הנתונים על מצפה רמון לשנים 2012, 2014, 2015, וכן את נתוני שנת 2015 לישובים אופקים, שלומי, ערד, מעלות תרשיחא.

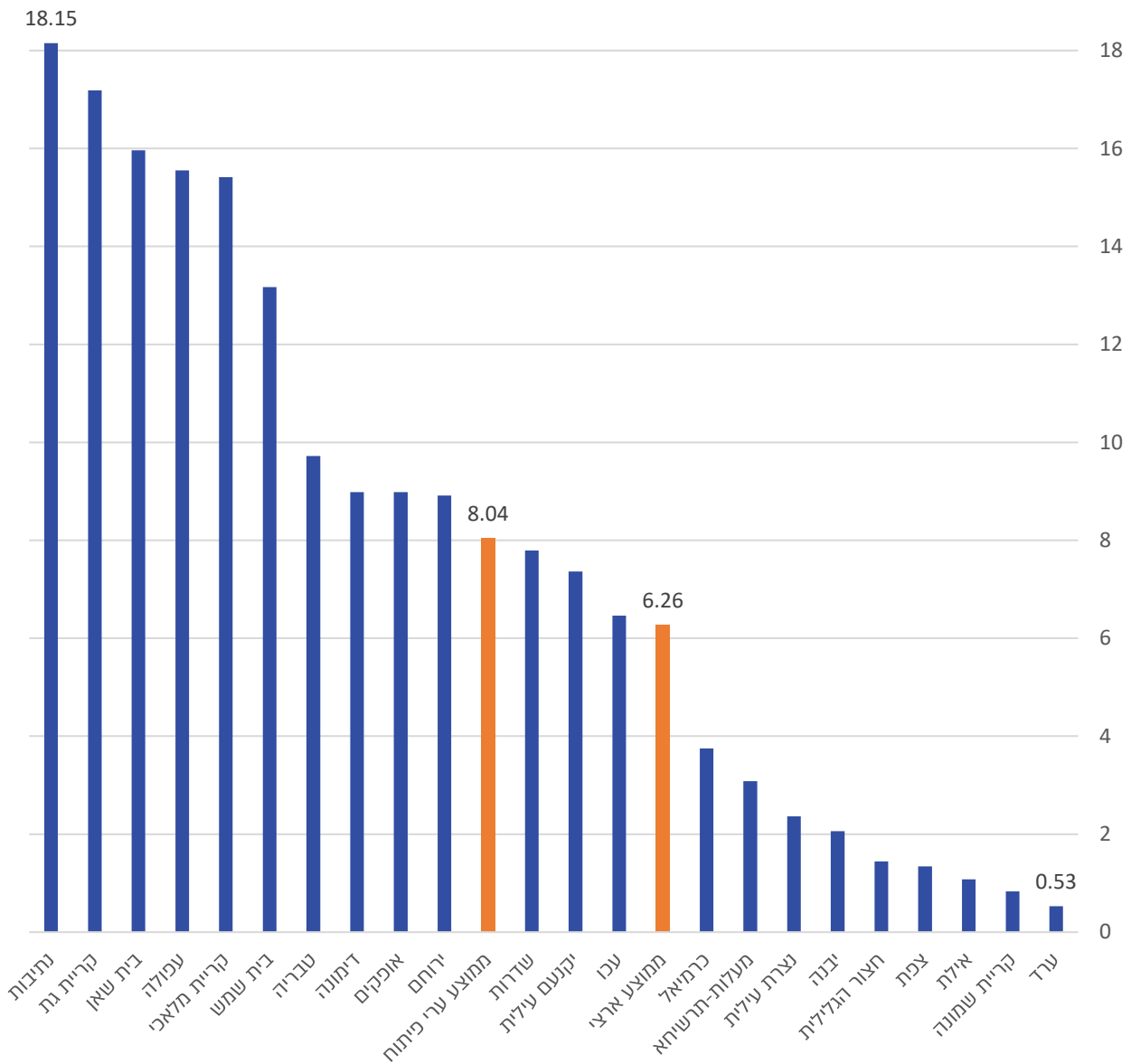
**בחינת מחירי הדיר בערי הפיתוח בהשוואה לממוצע הארצי בשנים שנבדקו מראה, כי שיעור העלייה במחירי הדיר בערים אלו היה גבוה משיעור העלייה הכלל-ארצית. המחיר הממוצע של דירת 4 חדרים בערי פיתוח עלה ב-124% משנת 2008 ועד 2015. זאת, לעומת עלייה של 59% במחיר הארצי הממוצע בתקופה זו.**

עלייה זו צמצמה את פערי מחירי הדירות בין ערי הפיתוח והנתון הארצי: בשנת 2008 מחירה הממוצע של דירת 4 חדרים בערי פיתוח היה כמחצית (48%) מהמחיר הממוצע של דירה בישראל, ואילו בסוף שנת 2015 מחירה הממוצע של דירה כזו בערי פיתוח כבר הגיע ל-67% מהמחיר הממוצע של דירה בישראל.

למרות עלייה זו, מחירה של דירת 4 חדרים ממוצעת בערי פיתוח עדיין היה נמוך בשנת 2015 בכ-435 אלף ש"ח מהמחיר הממוצע הארצי.

## התחלות בנייה

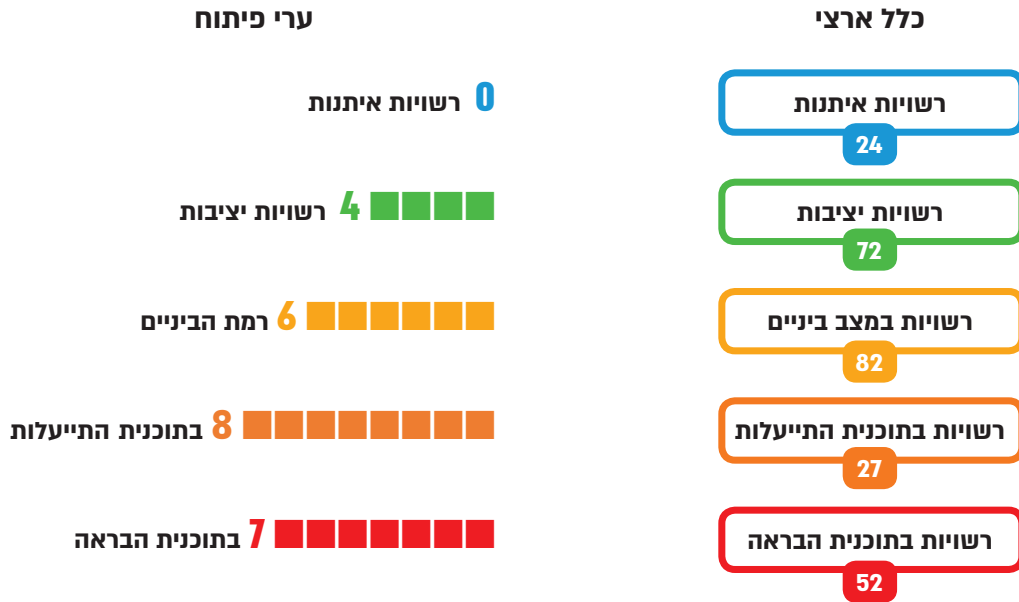
סך התחלות בנייה (מספר דירות) לאלף תושבים בערי הפיתוח, 2016



במרבית ערי הפיתוח סך התחלות הבנייה (לאחר שהותאם לגודל היישוב) גבוה מהממוצע הארצי, העומד על כ-6.26 דירות שבניתן החלה ב-2016 לכל אלף תושבים ברשות המקומית. ערי הפיתוח עם מספר גבוה יחסית של התחלות בנייה הן נתיבות, קריית גת ובית שאן, והערים שבהן השיעור נמוך יחסית הן ערד, קריית שמונה ואילת.

## יציבות כלכלית של הרשות בערי הפיתוח

בשנת 2015 קידם משרד הפנים מהלך שמטרתו החלת רגולציה דיפרנציאלית של רשויות מקומיות בהתאם למאזן התקציבי שלהן ולאיכות מתן השירותים לתושבים. התהליך כלל פילוח של כלל הרשויות בארץ לחמש קבוצות בסדר יורד של יציבות כלכלית:



על פי נתוני המשרד, **מרבית ערי הפיתוח (15 במספר) מדורגות ברמת יציבות נמוכה**, כלומר מצויות בתוכנית התייעלות או בתוכנית הבראה.

6 ערי פיתוח מצויות ביציבות כלכלית המדורגת ברמת הביניים.

רק ארבע ערי פיתוח מוגדרות כרשויות יציבות ואין כלל ערי פיתוח בקרב הרשויות האיתנות.

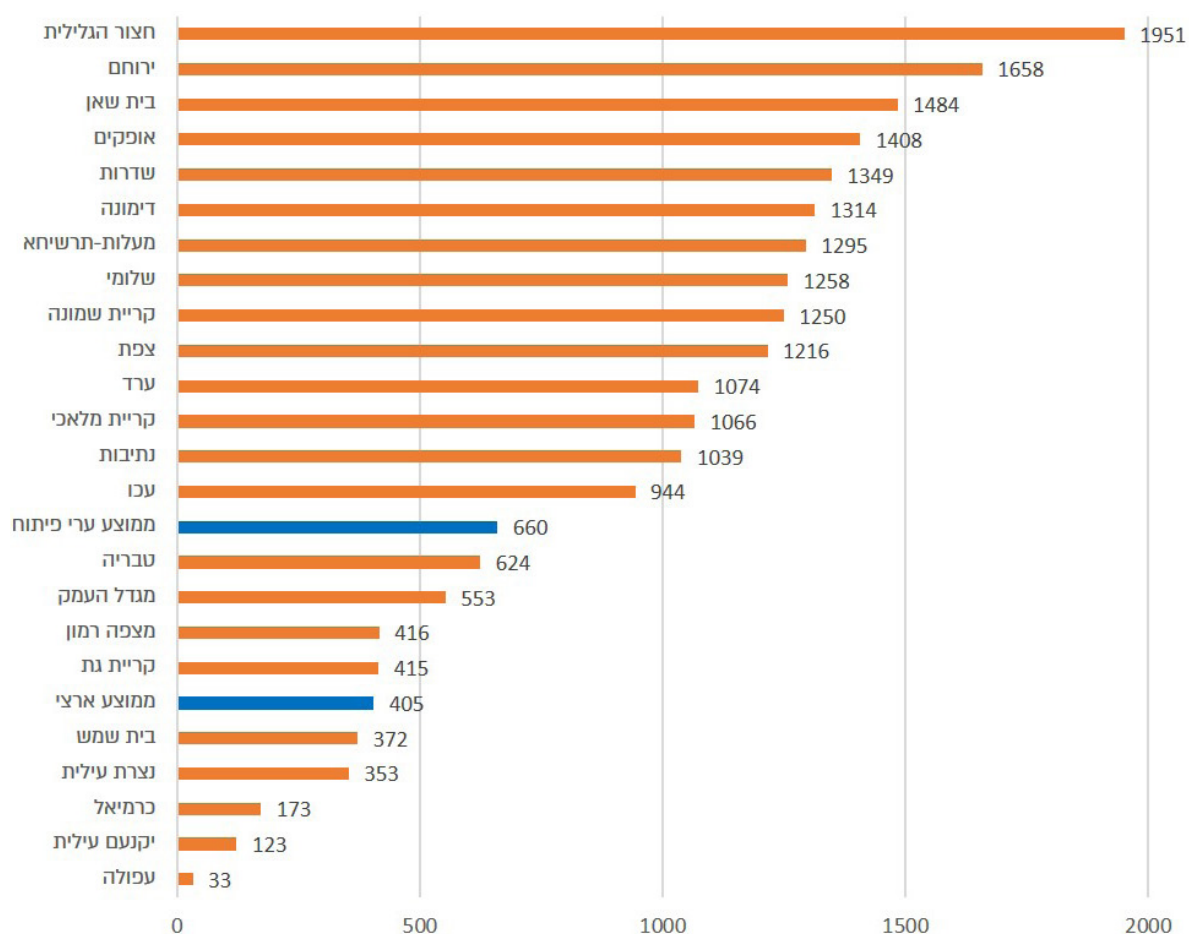
## מענקי איזון

מענקי איזון מועברים על-ידי משרד הפנים לרשויות מקומיות, על מנת לגשר בין הוצאות והכנסות הרשויות המקומיות ולהבטיח מתן סל שירותים בסיסי לתושביהן.

יודגש, כי מענק האיזון הוא רק כלי אחד מתוך מגוון של מענקים ומלוות שנותן השלטון המרכזי לרשויות המקומיות, הן בתקציב הרגיל המיועד למימון הפעילות השוטפת של הרשות והן בתקציב הבלתי רגיל (תב"ר), המיועד בעיקר למימון פרויקטים.

התלות של הרשות המקומית במענק האיזון גבוהה יותר ככל שהדירוג החברתי-כלכלי שלה נמוך יותר.

מענק איזון שנתי לנפש (ש"ח) בערי הפיתוח, 2016

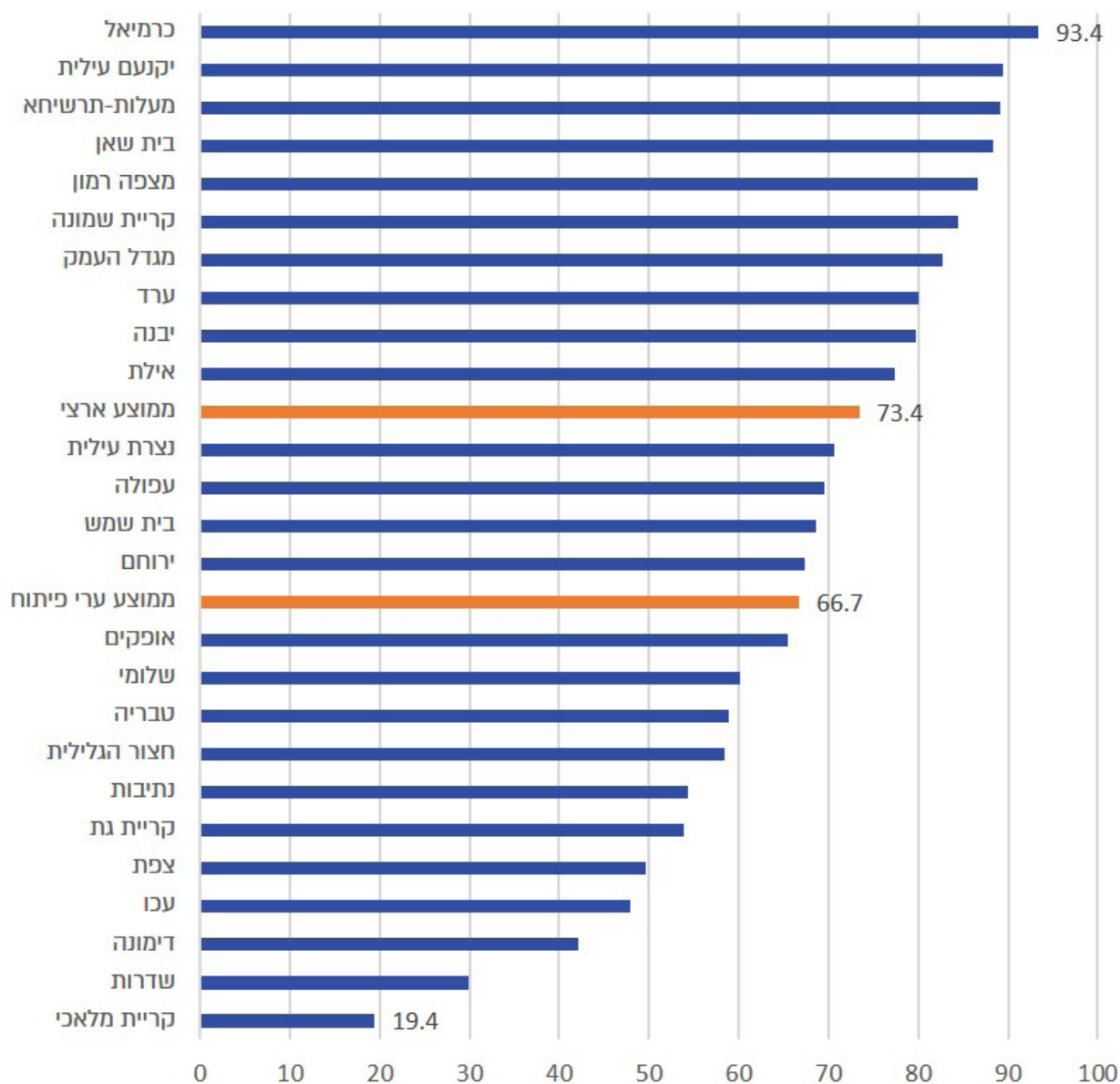


בבחינת נתוני 2016 ניתן לראות כי במרבית ערי הפיתוח- למעט עפולה, כרמיאל, נצרת עילית ובית שמש- גובה מענק האיזון לנפש גבוה יותר מן הממוצע הארצי. בשנה זו הערים יבנה ואילת לא קיבלו מענק איזון.

בהשוואת נתוני מענק האיזון לנפש בשנת 2008 לעומת 2016 עולה, כי מענקים אלו **קטנו** בכל ערי הפיתוח למעט דימונה, טבריה, עכו, ערד, צפת, קריית מלאכי, קריית שמונה ושדרות. יודגש כי ככלל, **לאורך השנים חלה שחיקה במענקי האיזון בערים הזכאיות לו**, ולא רק בערי הפיתוח. עם זאת, לאור העובדה שבעקבות פסיקת בג"ץ משנת 2006 קריטריון השייכות לאזור עדיפות לאומית הוצא מנוסחת החישוב של גובה המענק, **סביר ששינוי זה פגע במיוחד בערים אלו**, כיוון שמרביתן משתייכות לרשימת אזורי העדיפות הלאומית.

## הכנסות מארנונה

הכנסות של הרשות מארנונה למגורים - יחס הגבייה מכלל החיובים\*, 2016



\*יחס הגבייה מהחיוב הוא היחס בין תקבולים בפועל מהארנונה למגורים לבין דרישות לתשלום ארנונה למגורים שנצברו עד לסוף השנה, כולל חיובים בגין שנים קודמות שטרם נגבו.

ככלל, השיעור הממוצע של גביית הארנונה למגורים ביחס לכלל החיובים בערי הפיתוח נמוך מהשיעור הארצי.

בבחינת נתוני גביית הארנונה למגורים מכלל החיובים לשנת 2016, ניתן לראות כי קיימת שונות גדולה בין ערי הפיתוח. שיעורי גביית הארנונה נעים בטווח שבין 19.4% בקריית מלאכי ועד 93.4% בכרמיאל.

ב-10 מבין 25 ערי הפיתוח שיעורי גביית הארנונה למגורים בשנת 2016 היו גבוהים מן הממוצע הארצי.

לפי פרופ' אבי בן בסט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, השונות בשיעורי גביית הארנונה בין רשויות מקומיות המדרגות באותו אשכול חברתי-כלכלי היא אחד המדדים המשמעותיים לאיכות הניהולית ברשות.

## מקורות

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה:

רשימת ערי הפיתוח

רשויות מקומיות- קבצי נתונים לעיבוד, השנים 1986,1996,2006-2016

בית שמש- נתונים עיקריים

השכלה גבוהה ביישובים ובנפות

בג"ץ 11163/03, ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל ואח' נגד ראש ממשלת ישראל, 2006

חוק ערי ואזורי פיתוח, התשמ"ח 1988

מבקר המדינה, דוח שנתי 50 לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998

המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, חוק ביטוח אבטלה בארץ ובעולם

מזכירות הממשלה, החלטת ממשלה מספר 2003, 13 באוקטובר 2016

מרכז המחקר והמידע של הכנסת:

רשויות מקומיות בישראל

תיאור וניתוח תקציבי הרשויות המקומיות

משרד האוצר, רשות המסים, רשימת יישובים המזכים בהטבות מס

משרד הבינוי והשיכון, האגף למידע וניתוח כלכלי, מחירי דירות חציוניים וממוצעים לפי יישוב

משרד הכלכלה והתעשייה, הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה, רשימת יישובים באזורי פיתוח

משרד העבודה והרווחה, מרכז ההכוונה לערי פיתוח והתיישבות

משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, כלכלת השלטון המקומי בישראל

צה"ל, אגף כוח אדם, דירוג ערי ישראל לפי אחוזי גיוס ומיצוי

צבי צמרת, אביבה חלמיש ואסתר מאיר-גליצנשטיין (עורכים), עיירות הפיתוח, ירושלים, 2009



הכנסת | מרכז המחקר והמידע

להודת מסמך זה ומסמכים נוספים:  
[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

