

# פיתוח כלכלי בלתי מאוזן

השקעה בבניית מבני  
תעשייה, מסחר ומבני ציבור  
לפי מחוז וקבוצת אוכלוסייה 2009-2000



ת.ה. 36529, תל אביב 61364

טלפון: 03-5608871

פקס: 03-5602205

[www.adva.org](http://www.adva.org)

[advainfo@bezeqint.net](mailto:advainfo@bezeqint.net)

#### הוועד המנהל

ד"ר יוסי דהאן, יו"ר

גילברט פינקל (מ.א.), גזברית

פרופ' איסמעיל אבו סעד

ד"ר ניצה ברקוביץ

פרופ' יוסי יונה

פרופ' אורן יפתחאל

פרופ' יוברט לו-יון

פרופ' ריקי סויה

ד"ר יצחק ספורטא

ד"ר דני פילק

פרופ' רחל קלוז

פרופ' אורי רם

#### ועדת הביקורת

עו"ד עובדיה גולסטני

עו"ד דורי ספיבק

#### צוות

מנהלת: ברברה סבירסקי

מנהל אקדמי: ד"ר שלמה סבירסקי

רכות מחקר: אתי קונור-אטיאס

כלכלנית: ספאא סבאח אגבאריה

חוקרת: עו"ד נוגה דגן-בוזגלו

חוקרת ורכות-עמיתה, פורום נשים לתקציב הוגן: יעל חסון

רכות-עמיתה, פורום נשים לתקציב הוגן: מייסון ברווי

לוביסטית, פורום נשים לתקציב הוגן: ולריה סייגלשיפר

מנהל הדרכה: ירון דישון

מנהלת משרד: מירה אופנהיים

4	תקציר מנהלים
8	מבוא
17	השקעה בבנייה של מבנים עסקיים
18	1. בנייה של מבנים למסחר ולשירותים עסקיים
22	2. בנייה של מבנים לתעשייה
26	בנייה של מבני ציבור
33	סיכום
34	הגדרות
35	מתודולוגיה
36	הערות

# תקציר מנהלים

שלישית, ההשקעה הקיימת אינה מאוזנת: בעשור האחרון, ההשקעה בתעשיות ההיי טק, המרוכזות במרכז הארץ, גדלה בשיעור שנתי ממוצע של 8%, כולל בשנות האינתיפאדה, בעוד שההשקעה בתעשיות הטכנולוגיה המסורתית, המצויות בפריפריה, גדלה בשיעור שנתי ממוצע של 2%.

רביעית, במחצית הראשונה של העשור האחרון ירדה ההשקעה בנכסים קבועים, עקב כפל המשברים מהם סבלה ישראל – משבר ההיי טק ומשבר האינתיפאדה. במחצית השנייה גדלה ההשקעה, אך שבה וירדה בעקבות המשבר הפיננסי העולמי.

בישראל אין נתונים על השקעות בנכסים קבועים לפי מחוז ולפי יישוב. לעומת זאת, ניתן לחשב את ההשקעה בבנייה שלא למגורים ברמה של יישוב. עובדה זו פותחת בפנינו את האפשרות לבחון את חוסר האיזון בהשקעות בין המחוזות השונים ובין קבוצות יישובים שונות.

באופן כללי, ההשקעה בבנייה שלא למגורים זו ירדה במהלך רוב העשור 2009-2000, מ-16.7 מיליארד ש"ח בשנת 2000 ל-12.7 מיליארד ש"ח ב-2009. הירידה נרשמה בכל אחד משלושת מרכיביה העיקריים של הבנייה שלא למגורים: מבני ציבור, מבני מסחר

## א. השקעה בנכסים קבועים בישראל

ישראל אינה ממצה את פוטנציאל הצמיחה שלה. הדיון הציבורי בסוגייה זאת מתמקד בדרך כלל בסוגיית רמת ההשתתפות הנמוכה בכוח העבודה, תוך הפניית אצבע מאשימה אל גברים יהודיים חרדים ואל נשים ערביות. המסמך הנוכחי מבקש לנתב את הדיון אל סוגיית ההשקעות, וליתר דיוק חוסר האיזון בהשקעות – בין מחוזות הארץ השונים ובין קבוצות האוכלוסייה השונות.

ברקע הדיון עומדים מספר נתונים: ראשית, ההשקעה בנכסים קבועים בישראל נמוכה כיום משהיתה בעבר: בעשור הראשון לאחר הקמת המדינה ההשקעה עמדה על 29% תמ"ג, בממוצע; בשנות ה-60, ה-70, ה-80 וה-90 היא עמדה על 25%, 27%, ו-22% ו-19%, בהתאמה; בעשור האחרון, 2009-2000, היא ירדה עוד, ל-17% תמ"ג, בממוצע.

שנית, ההשקעה בנכסים קבועים נמוכה מזו של ארצות ה-OECD, אליהן רוצה ישראל להידמות: ב-2008, השנה האחרונה עבורה פירסם ארגון ה-OECD נתונים השוואתיים, עמדה ההשקעה בנכסים קבועים על 18% תמ"ג, בעוד שהממוצע בארצות ה-OECD עמד על 20.6% תמ"ג.

## תקציר מנהלים

נרשם השטח המצומצם מבין ששת המחוזות בישראל – 7.5% מסך השטח.

התפלגות השטח המבונה לפי קבוצת יישוב: 95% מהשטח המבונה היה ביישובים יהודיים, 5% ביישובים ערביים. בקרב היישובים היהודיים, 66% מהשטח היו מרוכזים ביישובי "פורום ה-15". גם בחישוב השטח לאלף נפשות הובילו ערי "פורום ה-15", עם שטח כפול מזה של עיירות הפיתוח וגדול פי 5 מזה של היישובים הערביים.

## ההשקעה החדשה בעשור 2009-2000

התפלגות ההשקעה החדשה לפי מחוז: ההשקעה החדשה העמיקה את הריכוזיות הגיאוגרפית של חיי המסחר בישראל: מחוז תל אביב משך כרבע מההשקעה החדשה וניצב בראש כל המחוזות בחישוב ההשקעה החדשה לנפש: פי 1.4 מן הממוצע הארצי. ואילו המחוז השכן גיאוגרפית, מחוז מרכז, קיבל את ההשקעה החדשה הגבוהה ביותר, כ-30%, וניצב במקום שני מבחינת היקף ההשקעה החדשה בחישוב לנפש. מחוזות צפון ודרום, ביחד, קיבלו רק 30% מן ההשקעה החדשה. ואילו מחוז חיפה חווה נסיגה יחסית למיקומו מבחינת שטח עסקים ובנקים שהיה קיים ב-2003. מחוז ירושלים קיבל רק 5% מההשקעה החדשה.

התפלגות ההשקעה החדשה לפי קבוצת יישוב: הנתונים מצביעים על התמקדות מתמשכת ביישובים יהודיים בכלל ובערי "פורום ה-15" בפרט: אלה משכו אליהם כמחצית מכלל ההשקעה ובחישוב לנפש הם קיבלו את ההשקעה הגבוהה ביותר – כ-3,335 ש"ח, פי 1.6 מהיישובים הערביים ופי 1.9 מעיירות הפיתוח.

עם זאת יש לציין שיפור – מה ביישובים הערביים: בעוד שב-2003 נרשמו ביישובים אלה רק כ-5% מכלל השטח המבונה של מבני עסקים ובנקים, הרי שבשעשור 2009-2000 הם נהנו מ-12% מכלל ההשקעה החדשה.

ושירותים עסקיים ומבני תעשייה – להוציא גידול יוצא דופן בהשקעה במבני תעשייה בשנים 2006-2007, ככל הנראה בגלל הרחבת מפעל אינטל בקרית גת.

המסמך שלהלן בוחן את ההשקעה שנעשתה בעשור האחרון, 2000-2009, בבניית מבני מסחר ושירותים עסקיים, מבני תעשייה ומבני ציבור, לפי מחוז ולפי יישוב. בכל אחד מן התחומים, המסמך בוחן גם את מלאי המבנים שהיה קיים בתחילת העשור וזאת על מנת לבדוק האם ההשקעה בבנייה חדשה תרמה להרחבת חוסר האיזון בהשקעות בין מחוזות ויישובים, או לצמצומו.

## ב. בנייה של מבני מסחר ושירותים עסקיים

### הנצב בתחילת העשור האחרון

כדי לבחון את מלאי שטחי המסחר והשירותים העסקיים שהיה קיים בתחילת העשור, השתמשנו בנתוני הלמ"ס על שטח חיובי ארנונה בכל יישוב ויישוב. למרבה הצער, השנה הראשונה עבורה פורסמו נתונים אלה היא 2003.

התפלגות השטח המבונה לפי מחוז: ב-2003, 30% מן השטח המבונה לצורכי עסקים ובנקים נמצא במחוז תל אביב, שהוביל גם כאשר עושים את החישוב לאלף נפשות – פי 1.7 מן הממוצע הארצי. מיד אחריו בא מחוז חיפה, הן בהיקף השטח המבונה והן בשטח מבונה לאלף נפשות – פי 1.6 מהממוצע הארצי. מחוזות תל אביב וחיפה החזיקו יחד כ-50% מן השטח המבונה של עסקים ובנקים. במחוז ירושלים, המתייחד בריכוז גבוה של יהודים חרדים ובאוכלוסייה פלסטינית גדולה במזרח העיר ירושלים (כ-31% מאוכלוסיית המחוז ב-2009, השיעור השני בגובהו מקרב כלל המחוזות בישראל),

תקציר מנהלים

## ג. בנייה של חבני תעשייה

המצב ב-2003

כדי לבחון את מלאי מבני התעשייה שהיה קיים בתחילת העשור, השתמשנו בנתוני הלמ"ס על שטח חיובי ארנונה לפי יישוב. כאמור, השנה הראשונה עבורה פורסמו נתונים אלה היא 2003.

חלוקת השטח המבונה לפי מחוז: המחוז המוביל היה מחוז המרכז, עם 24% מסך הכל; אולם בחישוב לאלף נפשות הוא ניצב במקום רביעי מכלל המחוזות. אחריו באו מחוזות צפון, דרום וחיפה, עם שטח מבונה דומה, כאשר מחוז חיפה מוביל אותם בחישוב לאלף נפשות. מחוזות דרום וצפון נהנו משטח גדול מן הממוצע בחישוב לאלף נפשות, וזאת ככל הנראה הודות למדיניות רבת שנים של העדפה לאומית. שלושת המחוזות בעלי שטחי התעשייה הקטנים ביותר היו תל אביב, שבו תל אביב, עיר של שירותי מסחר ושירותים עסקיים; מחוז ירושלים שבו העיר ירושלים, עיר של שירותים ממשלתיים – אך גם עיר של אוכלוסיות עניות ומודרות; והתנחלויות, שאמנם יש בהן אזורים תעשייה, אך הללו לא מהווים את מטה לחמם העיקרי של תושביהן. יש לציין כי השטח המבונה לאלף נפשות בהתנחלויות היה גבוה פי שניים מן השטח המקביל במחוז ירושלים.

חלוקת השטח המבונה לפי קבוצת יישוב: היישובים הערביים נהנו מ-3% בלבד מהשטח המבונה של מבני תעשייה והיו למעשה מחוץ לכלכלה התעשייתית הישראלית. לשם השוואה, עיירות הפיתוח, שאוכלוסייתם היתה רק 80% מזו של היישובים הערביים, נהנו משטחי תעשייה מבונים הגדולים פי 7 מאלה של היישובים הערביים. בחישוב לאלף נפשות, השטח המבונה לתעשייה ביישובים הערביים היה קטן פי 9 מזה של עיירות הפיתוח ופי 4 מזה של ההתנחלויות.

ההשקעה החדשה בעשור 2000-2009

התפלגות ההשקעה החדשה לפי מחוז: ההשקעה הגבוהה ביותר נרשמה במחוז מרכז – כ-34% מסך ההשקעה ובחישוב לנפש – פי 1.4 מן הממוצע הארצי. מחוז הדרום רשם

השקעה גבוהה במיוחד בשל השקעה במפעל אינטל בקרית גת. לעומת זאת מחוז חיפה קיבל את ההשקעה החמישית בגודלה, הן בהיקף ההשקעה הכולל והן בחישוב לנפש, סימן לנסיגתו היחסית.

מחוז ירושלים, עם 12% מאוכלוסיית ישראל, קיבל רק 4% מן ההשקעה החדשה במבני תעשייה. בחישוב לנפש, ההשקעה בירושלים היתה קטנה פי 3.2 מן הממוצע הארצי. (היא נותרת קטנה מן הממוצע הארצי – פי 2.2 – גם כאשר אנו מנכים את אוכלוסיית מזרח ירושלים) מבחינה זאת ניתן לומר על מחוז ירושלים את שאמרנו על היישובים הערביים, דהיינו, שהוא נמצא מחוץ לכלכלה התעשייתית של ישראל.

התפלגות ההשקעה החדשה לפי קבוצת יישוב: עיירות הפיתוח קיבלו 32% מסך ההשקעה החדשה ובחישוב לנפש, פי שניים וחצי מן ההשקעה בערי "פורום ה-15" ופי 8, כמעט, מן ההשקעה ביישובים הערביים; זאת, בין השאר, הודות להשקעה גדולה במפעל אינטל בעיירת הפיתוח קרית גת.

היישובים הערביים קיבלו רק כ-4% מן ההשקעה החדשה, נתון המחזק עוד את טענתנו כי הם נמצאים מחוץ לכלכלה התעשייתית של ישראל.

## ד. בנייה של חבני ציבור

המצב בתחילת העשור האחרון

כדי לבחון את התפלגות מלאי שטח מבני הציבור שהיה קיים בתחילת העשור, השתמשנו בנתוני הלמ"ס על שימושי קרקע, המתפרסמים ברמה של יישוב. למרבה הצער, השנה היחידה עבורה פורסמו נתונים אלה היא 2002. חסרון נוסף: שטח שימושי קרקע מתייחס אך ורק לקרקע עליה ניצב המבנה, ולא לשטח של כלל הקומות במבנה.

ב-2002, יישובי "פורום ה-15" בלטו בשטחי הקרקע הגדולים ביותר שהוקדשו למבני ציבור. עיירות הפיתוח ניצבו במרחק רב מאחוריהם ואילו היישובים הערביים עמדו במדרגה נמוכה עוד יותר. שטח מבני הציבור בעיירות הפיתוח, שאוכלוסייתם ב-2003

תקציר מנהלים

היתה כ-80% מזו של היישובים הערביים, היו גדולים מאלה שביישובים הערביים: גדולים פי 2.8 במבני חינוך והשכלה, פי 1.5 במבני בריאות ורווחה ופי 2.2 במבני שירותים ציבוריים. גם בחישוב לאלף נפשות, השטח הקטן ביותר נרשם ביישובים הערביים: כך, למשל, השטח לאלף נפשות בהתנחלויות היה גדול מזה של היישובים הערביים פי 2.3 במבני חינוך והשכלה, פי 1.3 במבני בריאות ורווחה ופי 1.3 במבני שירותים ציבוריים.

הבנייה החדשה בעשור 2009-2000

במהלך העשור 2009-2000 נרשמה ירידה בהשקעה בבניית מבני ציבור, מ-9.1 מיליארד ש"ח ב-2000 ל-7.9 מיליארד ש"ח ב-2009. אחת הסיבות לכך היא הקיצוצים בתקציבי הפיתוח של משרדי החינוך והבריאות.

הבנייה לצורכי בריאות התרכזה במידה רבה ביישובי "פורום ה-15": כמחצית מבתי החולים ו"מוסדות בריאות אחרים" ושני שלישים מן המרפאות וחדרי החולים החדשים. ניתן לומר כי בעשור האחרון התחזק והתעצם מעמדם של יישובי "פורום ה-15" כמרכזים של שירותי הבריאות בישראל.

כאשר למבני חינוך, היישובים הערביים נטלו 22% מן הבנייה החדשה, עדות להשקעה המדינתית גוברת במטרה לצמצם פערים. כמעט כל המבנים החדשים ביישובים הערביים יועדו לגני ילדים, בתי ספר יסודיים ובתי ספר תיכוניים; לעומת זאת, חלקם במבנים חדשים להשכלה גבוהה הוא זעיר.

כאשר מחשבים את שטח הבנייה החדשה לאלף נפשות מצטיירת תמונה חדה יותר של חוסר האיזון בין קבוצות היישובים: הנתון הבולט ביותר הנוגע לבנייה החדשה הוא ההיקף הגדול באופן חריג של בניית מוסדות חינוך בהתנחלויות, בחישוב לאלף נפשות. בעשור 2009-2000, השטח של מוסדות חינוך שנבנה בהתנחלויות, בחישוב לאלף נפשות, היה גדול פי 2.4 מן השטח הממוצע שנבנה בכלל היישובים היהודיים. בולטים במיוחד היקפי הבנייה של גני ילדים ומעונות יום, בתי ספר יסודיים, בתי ספר תיכוניים וישיבות. נתונים אלה משמעותיים במיוחד על רקע העובדה שבעשור האחרון, אוכלוסיית ההתנחלויות גדלה בקצב מהיר מזה של היישובים בתוך הקו הירוק, כאשר

עיקר הגידול נרשם בהתנחלויות עירוניות של חרדים.<sup>1</sup>

גם ביישובים הערביים נרשמו היקפי בנייה גבוהים, בחישוב לאלף נפשות, של מוסדות חינוך, ובעיקר של גני ילדים ומעונות יום, בתי ספר יסודיים ובתי ספר תיכוניים. לעומת זאת, היקף הבנייה של מוסדות להשכלה גבוהה היה נמוך ביותר.

יישובי "פורום ה-15" הצטיינו בהיקף הבנייה הגבוה ביותר של מוסדות להשכלה גבוהה.

לבסוף, ביישובים הערביים, שבהם רמת המשאבים המקומיים נמוכה, כשלושה-רבעים מכלל הבנייה של מבני ציבור נעשתה ביוזמה ציבורית. לעומת זאת, ביישובים המבוססים ביותר בישראל, המאוגדים במסגרת "פורום ה-15", כשלושה רבעים מן הבנייה של מבני ציבור היו ביוזמה פרטית.

ה. חילות סיכום

לאור חוסר האיזון הבולט בין המחוזות ובין קבוצות היישוב השונות בכל הנוגע להשקעה עסקית, נראה שהמדינה צריכה להיות מעורבת הרבה יותר בעידוד ובהכוונה של השקעות למחוזות ולקבוצות היישוב הסובלים ממיעוט השקעות, ובראשם, ראשית, קבוצת היישובים הערביים בישראל שבתוך הקו הירוק ושנית, מחוז ירושלים, שבו ריכוזים גדולים של יהודים חרדים והאוכלוסייה הפלסטינית של מזרח ירושלים. אם ימשיך המגזר העסקי להוביל באופן כמעט בלעדי את מדיניות ההשקעה במסחר ובתעשייה, היא תמשיך להתרכז במחוזות מרכז ותל אביב.

# מבוא

**המסמך שלפנינו<sup>2</sup>** בוחן את פריסת ההשקעות במשק הישראלי, באמצעות ניתוח של ההשקעות בבניית מבנים לעסקים ומבני ציבור. כפי שנראה, השקעות אלה מתאפיינות במידה גדולה של חוסר איזון בין מחוזות הארץ ובין קבוצות באוכלוסייתה.

## המסמך הנוכחי מציג שני נתונים עיקריים:

האחד, הפערים הבין-מחוזיים והבין-קבוצתיים שהיו קיימים בתחילת העשור בכל הנוגע להיקף השטח המבונה של מבנים למסחר ושירותים עסקיים, תעשייה ומבני ציבור; השני, הפערים בהשקעה בבנייה חדשה של מבנים לתעשייה, למסחר ושירותים עסקיים ולצרכי ציבור במהלך העשור 2000-2009.

הנתונים יפולגו לפי מחוז ולפי קבוצות יישוב.

בישראל יש ששה מחוזות: צפון, חיפה, מרכז, ירושלים, תל אביב ודרום. אל ששת מחוזות אלה נצרף מחוז נוסף ובו ההתנחלויות הישראליות בשטחים הפלסטיניים ("יהודה ושומרון", ועד 2005, "חבל עזה").

## קבוצות היישוב שבהן נדון הן:

1. היישובים המבוססים המאוגדים ב"פורום ה-15";
2. עיירות הפיתוח;
3. היישובים הערביים;
4. כלל היישובים היהודיים;
5. ההתנחלויות (לפירוט של כל אחת מהקבוצות ראו נספח הגדרות בסוף המסמך).

## הפוטנציאל הבלתי ממוצה של המשק הישראלי

ההשקעות<sup>3</sup> במשק הישראלי אינן תורמות די למיצוי הפוטנציאל שלו. ראשית, ההשקעות כיום קטנות משהיו בעבר; שנית, ההשקעות בישראל נמוכות יחסית להשקעות במשקים אחרים אליהם רוצה ישראל להירמות; שלישית, ההשקעות הקיימות מתרכזות יתר על המידה בענפי משק מעטים. את כל אלה אנו יודעים מנתונים המתפרסמים באופן שוטף על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן ה"למ"ס). אבל על שלושת אלה יש להוסיף עוד: רביעית – ובכך מתמקד מסמך זה – ההשקעות מתרכזות יתר על המידה במרכז הארץ; וחמישית – וגם בכך נתמקד – בעוד שחלק מן היישובים ומקבוצות האוכלוסייה בישראל נהנה מהשקעות גדולות, חלק אחר סובל מרמה נמוכה מאוד של השקעות.

הנתונים שנציג כאן חשובים בפני עצמם. אולם הם מקבלים משנה חשיבות על רקע העובדה שהשיח הציבורי סביב בעיית אי מיצוי הפוטנציאל של המשק הישראלי מתמקד יתר על המידה בסוגיית רמת ההשתתפות הנמוכה בכוח העבודה, תוך הפניית אצבע מאשימה אל עבר שתי קבוצות ששיעור ההשתתפות שלהן בכוח העבודה הוא נמוך: גברים יהודיים חרדים ונשים ערביות. הפניית האצבע אף מלווה בהדגשת איפיונים תרבותיים ודתיים של שתי קבוצות אלה. כל אלה יוצרים אווירה ציבורית שבמסגרתה קל להטיל על הקבוצות הללו את האחריות לרמת ההשתתפות הנמוכה ובעקפיון, את האחריות לאי מיצוי פוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי. המסמך שלהלן מבקש לנתב את הדיון אל סוגיית ההשקעות, וליתר דיוק חוסר האיזון בהשקעות, כסוגיית מקרו-כלכלית ומקרו-חברתית מרכזית.

## השקעות במשק הישראלי

השקעה היא הגלגל המניע את מעגל הפעילות הכלכלית. כל פרויקט כלכלי מצריך השקעה – בבניית מבנה, ברכישת ציוד ומכונות, בהצטיידות בחומרי גלם וכיו"ב. יש קשר הדוק בין היקף ההשקעות ובין מצב המשק: כך, למשל, ידוע כי בתקופות של משבר כלכלי ההשקעות קטנות ובתקופות של פריחה הן גדלות. אך גם ברור כי יש קשר בין היקף ההשקעות בענף כלכלי נתון או באזור גיאוגרפי נתון ובין דפוסי התעסוקה בהם: שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, מגוון העיסוקים המוצע להפצים בעבודה, או רמת השכר.

כאמור, ההשקעות בישראל קטנות יחסית ובלתי מאוזנות. להלן נפרט את שלושת הנקודות הראשונות שהוצגו לעיל.

### ההשקעות כיום קטנות משהיו בעבר

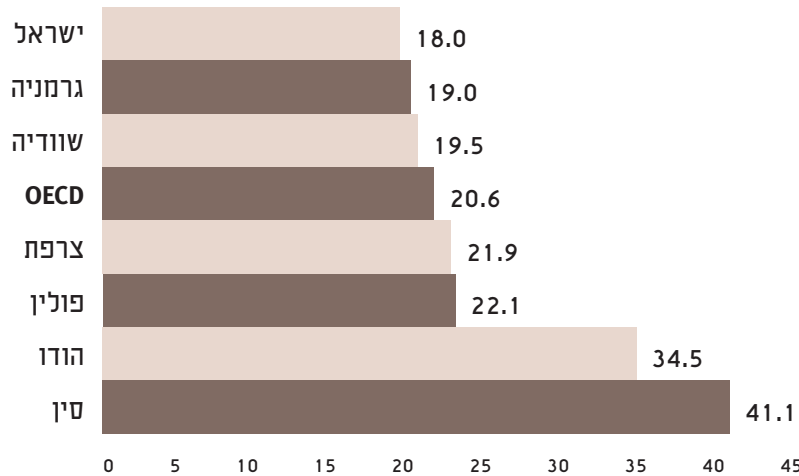
היקף ההשקעות בנכסים קבועים במשק הישראלי, כשהוא נמדד באחוזי תמ"ג, מצוי בירידה מתמשכת, כפי שניתן לראות בלוח שלהלן. בעשור הראשון לאחר הקמת המדינה, היקף ההשקעה בנכסים קבועים עמד על 29% תמ"ג, בממוצע; בשנות ה-60, ה-70, ה-80 וה-90 הוא עמד על 25%, 27%, 22% ו-19%, בהתאמה. בעשור האחרון, 2009-2000, היקף ההשקעה בנכסים קבועים ירד ל-17% תמ"ג, בממוצע.<sup>4</sup>

לוח 1: השקעה בנכסים קבועים  
כ- % תמ"ג, 1950-2009, ממוצע בכל עשור

2009-2000	1999-1990	1989-1980	1979-1970	1969-1960	1959-1950
17%	19%	22%	27%	25%	29%

מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך סדרת השקעות בנכסים קבועים, אתר האינטרנט של בנק ישראל.

### תרשים 1: השקעה גולמית בנכסים קבועים נאחז מהתמ"ג, ארצות נבחרות, 2008



**הערות:**  
 1. השקעה בנכסים קבועים: השקעה גולמית בבינוי והשקעה בציוד וכלי תחבורה והשקעה בנכסים בלתי מוחשיים.  
 2. השקעה גולמית בנכסים קבועים אינה כוללת את השינוי במלאי.  
**מקור:** OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics.

דברים אלה מתבלטים עוד יותר בבדיקה השוואתית, המעלה כי ישראל אינה עומדת גם ברמת ההשקעות של ארצות אירופיות כדוגמת צרפת, שוודיה או פולין.

הירידה נובעת ממספר גורמים ידועים ובהם, העובדה שהיום אין עוד גלי עלייה גדולים כפי שהיו בעשורים הראשונים; גם גל ההגירה הגדול ממדינות חבר העמים נגמר זה למעלה מעשור. ועוד, כיום אין עוד צורך כבעבר להשקיע בתשתיות ראשוניות של דיוור, תחבורה, חשמל ומים. לבסוף, הענפים הצומחים ביותר במשק הישראלי כיום הם עתירי השקעה בהון אנושי יותר מאשר בהון פיזי. עם זאת, כפי שנראה להלן, היקף ההשקעות בישראל כיום נמוך לא רק בהשוואה לעבר שלנו אלא גם בהשוואה בינלאומית.

### ההשקעות בישראל נמוכות מן הממוצע ב-OECD

ב-2008 עמד היקף ההשקעות בנכסים קבועים בישראל על 18% תמ"ג. באותה שנה, השיעור הממוצע בארצות ה-OECD עמד על 20.6% תמ"ג (2008 היא השנה האחרונה עבורה פירסם ארגון ה-OECD נתונים השוואתיים).<sup>5</sup>

לשם השוואה אנו מציגים בתרשים מס' 1 גם נתונים על הודו וסין, שם רמת ההשקעות כפולה מזו של ישראל (אתר ה-OECD, OECD Factbook 2010). ישראל ידעה שיעורים קרובים לאלה רק בעשורים הראשונים לאחר הקמתה. באותן שנים, רמת ההשקעות הגבוהה במשק הישראלי התאפשרה, בין השאר, הודות לרמת חיסכון גבוהה ולהזרמות הון מחו"ל ובהם השילומים מגרמניה. ספק אם רמה כה גבוהה של השקעות תיתכן גם בישראל של ימינו, שכן בהיעדר הזרמות הון יוצאות דופן מחו"ל, או גידול חד במקורות עצמיים, הדבר יחייב ירידה ברמת החיים לצורך הגדלת החיסכון. זה מה שקורה בסין, למשל, שם רמת ההשקעות הגבוהה מתאפשרת הודות לרמת חיסכון גבוהה ועקב כך, רמה נמוכה של הוצאה פרטית. עם זאת, וכפי שנראה להלן, ישראל זקוקה לרמת השקעות גבוהה מזו הנוכחית, לאור העובדה שחלק ממחוזותיה וחלק מקבוצות האוכלוסייה בתוכה אינם שותפים מלאים לפיתוח ולצמיחה כפי שמצטייר מן הנתונים המקור-כלכליים. על כך יש להוסיף כי נימוק נוסף להגדלת ההשקעות במשק הישראלי הוא הרצון המובע על ידי הנהגת המדינה, להשיג את רמת החיים של המתקדמות בארצות ה-OECD, כפי שהוא בא לידי ביטוי בתמ"ג לנפש: כיום, העשירות בארצות ה-OECD הן בעלות תמ"ג לנפש כפול מזה של ישראל.

## ההשקעות מתרכזות במספר קטן של ענפי-משק, מחוזות וקבוצות אוכלוסייה

ההשקעות בישראל, לא זו בלבד שהן נמוכות, יחסית, הן אינן מתפלגות באופן מאוזן. המסמך הנוכחי מוקדש להצגת היעדר האיזון בהשקעות בין מחוזות ובין קבוצות אוכלוסייה בתוך ישראל. אולם כבר כאן אנו יכולים להציג נתונים המבהירים את הטענה בדבר חוסר איזון בהשקעות. הרבר מתאפשר הודות לכך שהלמ"ס מספקת נתונים על ההשקעה לפי ענפי משק. כאן נציג נתונים על היעדר האיזון בהשקעות בתתי-ענפים של התעשייה, כשהם מסווגים לפי הרמה הטכנולוגית שלהם.

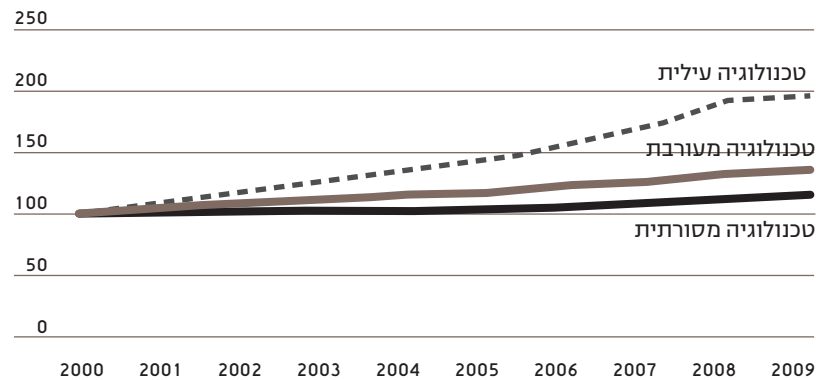
כפי שניתן לראות בתרשים 2 להלן, בעשור 2009-2000, הגידול החד ביותר בהשקעות תעשייתיות נרשם בענף ההיי טק; גידול שנתי ממוצע של 8%, לערך, כולל בשנות האינתיפאדה. ב-2009, מלאי ההון בענף זה היה גדול פי 2 משהיה ב-2000. לעומת זאת, שיעור הגידול בתעשיות של טכנולוגיה מעורבת היה נמוך יותר: 3.5% לשנה, לערך; ב-2009, מלאי ההון בענף זה היה גדול פי 1.3 לערך משהיה ב-2000. נמוך עוד יותר היה שיעור הגידול בענף תעשיות הטכנולוגיה המסורתית: גידול שנתי ממוצע של כ-2% בהשקעות; בין השנים 2009-2000, מלאי ההון בענף זה גדל בסך הכל ב-19%, לערך.

נתונים אלה הם בעלי משמעות כלכלית וחברתית רבה: כידוע, תעשיות הטכנולוגיה העילית מרוכזות במרכז הארץ. יתרה מזאת, הן מעסיקות שיעור קטן מכלל השכירים בישראל – ב-2009, רק כ-10.6% דבר נוסף – המועסקים בענף זה הם בעלי השכלה אקדמית, בדרך כלל. במלים אחרות, אין בענף זה במתכונתו הקיימת כדי לאפשר הגדלה משמעותית של שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של נשים ערביות, שרובן גרות הרחק ממרכז הארץ, או של גברים חרדים, שהם חסרי השכלה אקדמית.

מאידך גיסא, התעשיות הנפוצות באזורי פריפריה הן אלה המתבססות על טכנולוגיה מסורתית או מעורבת – תעשיות שאינן מושכות השקעות רבות והן מאופיינות בכוח עבודה חסר השכלה אקדמית המועסק בשכר נמוך. המוצא הרצוי הוא, כמובן, החלפתן של תעשיות אלה בתעשיות של טכנולוגיה עילית, אלא שזה כרוך תחילה בשדרוג השכלתי של הדרור הצעיר – כולל, למשל, הנשים הערביות. (או לחלופין משיכת אוכלוסייה משכילה ממרכז הארץ, דבר שאינו תורם לקידום האוכלוסייה המקומית

## תרשים 2: מלאי ההון הגולמי

2009-2000, לפי עוצמה טכנולוגית של ענפי תעשייה, מדד 2000=100



### הערות:

1. מלאי ההון - סך ההוצאות של מפעלים, ממשלה ומוסדות ללא כוונת רווח על נכסים קבועים לשימוש ארוכי, עבודות בנייה בתהליך, השקעות במכונות, ביזוי ובכלי תחבורה.
  2. התעשיות המעורבות כוללות מפעלי כימיה ונפט, כרייה וחציבה, פלסטיק וגומי, מכונות וציוד, כלי הובלה, תכשיטים וחפצי חן. בתרשים זה כללנו בענף התעשיות המעורבות את התעשייה המעורבת עילית ואת התעשייה המעורבת מסורתית.
  3. מלאי ההון של התעשייה המעורבת כוללים נתונים של תעשיית כלי טיס, אשר מסווגים כשייכים לתעשיית הטכנולוגיה העילית. הסיבה לכך מצוייה בעובדה, שלא ניתן היה לבודד את תת ענף זה (כאמור, כלי טיס) מתוך ענף התעשייה המעורבת עילית, שבו הוא כלול.
- מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך נתונים שהתקבלו מבנק ישראל.

ולהשתתפותה בכוח העבודה). מכל מקום, כיום התעשיות הנפוצות באזורי פריפריה מושכות השקעות מועטות ועל כן אין הן יכולות לייצר מקומות עבודה בהיקף מספרי וברמת שכר המסוגלים להגדיל באופן משמעותי את שיעור ההשתתפות הכולל בשוק העבודה.

## השקעה בבניית מבנים שלא למגורים

כדי לבסס את הטיעון בדבר ההתפלגות הלא מאוזנת של ההשקעות יש צורך בנתונים על השקעות בנכסים קבועים לפי מחוז ולפי יישוב. למרבה הצער, אין בנמצא נתונים שכאלה. נתוני ההשקעות המתפרסמים על ידי הלמ"ס מתייחסים לישראל כולה, ללא התפלגויות לפי מחוזות, יישובים וקבוצות אוכלוסייה. כיוון שכך אי אפשר לערוך השוואות בין השקעות ביישובים יהודיים ויישובים ערביים, או בין יישובים מבוססים ובין עיירות פיתוח. הנתונים הקיימים מאפשרים להשוות את רמת ההשקעות בישראל כיום לזו של שנים קודמות, או את זו של ישראל לזו של ארצות אחרות, אך לא בין רמת ההשקעות באזור א' או בקבוצה א' ובין זו באזור ב' או בקבוצה ב'.

ישנו תחום אחד שעבורו ניתן לחשב את גובה ההשקעה גם ברמה של מחוז ואף של יישוב: המדובר בהשקעה בבינוי. הבינוי מתחלק לשניים: בנייה למגורים ובנייה שלא למגורים. אנו מעוניינים בבנייה שלא למגורים: אמנם, הבנייה למגורים היא כשלעצמה אחד מענפי המשק החשובים ביותר, אלא שלצורכי מסמך זה, הנתונים הרלבנטיים הם דווקא נתוני הבנייה שלא למגורים, משום שבאמצעותם ניתן ללמוד על ההשקעה בענפי המשק השונים ועל התנודות בצמיחה הכלכלית.<sup>7</sup>

אמנם, נתוני ההשקעה הכספית בבינוי מתפרסמים גם הם ברמה ארצית בלבד, אלא שהלמ"ס מפרסמת באורח קבע גם נתונים על שטח התחלות וגמר בנייה בכל מחוז ובכל יישוב. אנו הוספנו לכך נתוני עלות בנייה למ"ר (שקיבלנו מן הלמ"ס; לפירוט ראו נספח מתודולוגיה) וכך יכולנו לחשב את ההשקעה הכספית לתקופה המעניינת אותנו, -2009-2000, לפי מחוז ולפי יישוב.

הנתונים על התחלות בניית מבנים שלא למגורים מתפרסמים עבור ענפי המשק הבאים: תעשייה; מסחר ושירותים עסקיים; מוסדות ציבור; חקלאות; הארחה. מסמך זה יתמקד בשלושת הענפים הראשונים – מבני תעשייה, מבני מסחר ושירותים עסקיים ומבנים של מוסדות ציבור. על מנת לפשט את הצגת הנתונים, אנו נקדיש את הפרק העיקרי של המסמך לבנייה של מבנים עסקיים (מבני תעשייה ומבני מסחר ושירותים עסקיים) ופרק נפרד לבנייה של מוסדות ציבור.

אולם לפני שנפנה אל ההשקעה בבניית מבנים שלא למגורים, מן הראוי שנסקור תחילה את שהתרחש בעשור האחרון הן בהשקעה הכוללת בנכסים קבועים והן בהשקעה בבנייה, שהיא חלק ממנה.

## ההשקעה בנכסים קבועים וכפל המשברים המאפיין את המשק הישראלי:

חבט אל העשור 2009-2000

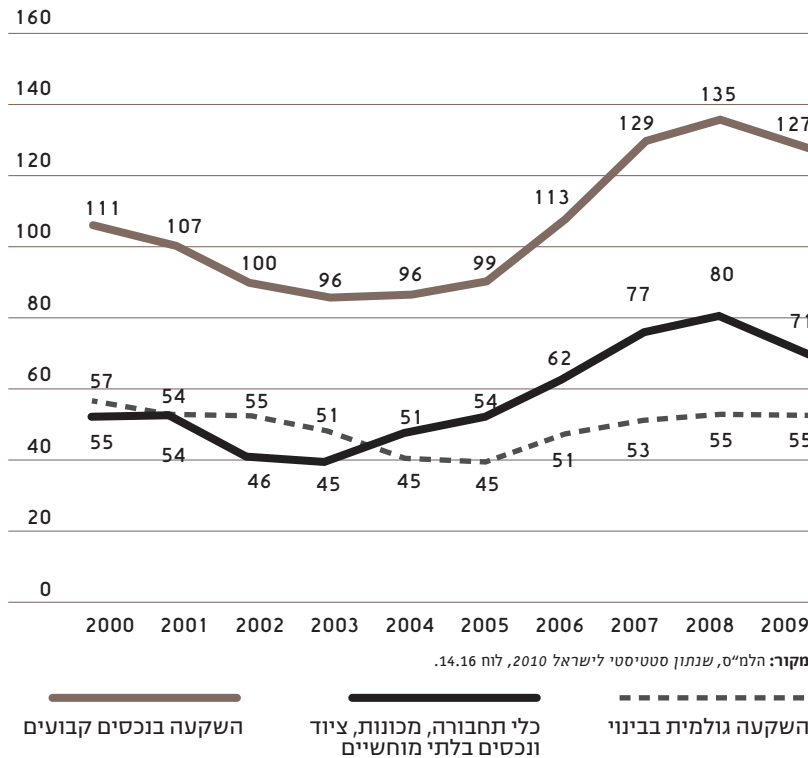
כבר ראינו, כי ההשקעה בנכסים קבועים בישראל נמוכה כיום משהיתה בעבר וגם נמוכה מן הממוצע בארצות ה-OECD. בעשור האחרון, 2009-2000, שבו מתמקד מסמך זה, ירדה ההשקעה מספר טלטלות.

כלכלת ישראל מתייחדת ממכלולות רבות אחרות, בכך שהיא מושפעת לרעה משני סוגי משברים ולא רק אחד: כמו מרבית הארצות האחרות, ישראל נפגעת ממשברים כלכליים כלל-עולמיים כדוגמת המשבר הפיננסי שפרץ בסוף 2008; אלא שבנוסף לכך נפגעת ישראל גם ממשברים כלכליים הנגרמים מעת לעת בגלל היעדר הסדר מדיני עם שכנינו הפלסטינים וכתוצאה מכך גם עם כמה שכנות אחרות. כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן, בעשור האחרון נרשמו שתי ירידות משמעותיות ברמת ההשקעות בנכסים קבועים: בזמן האינתיפאדה השנייה ירדה ההשקעה בנכסים קבועים מכ-111 מיליארד ש"ח בשנת 2000 ל-96 מיליארד ש"ח בשנים 2003 ו-2004; עם דעיכת האינתיפאדה וחידוש הצמיחה הכלכלית, גדלה ההשקעה בנכסים קבועים והגיעה לרמה של 135 מיליארד ש"ח, אלא שאז היא שבה וירדה ב-2009 לרמה של 127 מיליארד ש"ח, בעקבות המשבר הפיננסי הבינלאומי.

בהשקעה בנכסים קבועים יש שני מרכיבים עיקריים: השקעה בבינוי והשקעה בכלי תחבורה, מכונות וציוד (אליהם מתווספת ההשקעה בנכסים בלתי מוחשיים). התנודתיות הגדולה ביותר נרשמה בעשור האחרון בהשקעה במרכיב השני: השקעה זו ירדה בשנות האינתיפאדה אך לאחר מכן, כמהלך גל הצמיחה 2004-2008 היא גדלה מ-51 מיליארד ש"ח עד ל-80 מיליארד ש"ח. גידול זה נבע מעלייה בהשקעה במכונות, בציוד ובנכסים בלתי מוחשיים, ובעיקר בענפי הטכנולוגיה העילית והמעורבת-עילית. תנודתיות זו משקפת ככל הנראה את העובדה שהחלטות על השקעה בציוד ומכונות מתקבלות ומתבצעות על פני מרווחי זמן קצרים, יחסית.

לעומת זאת, ההשקעה בבינוי היתה יציבה יותר. היא עמדה על כ-45 מיליארד ש"ח

תרשים 3: השקעה כוללת בנכסים קבועים  
השקעה גולמית בבינוי, בכלי תחבורה, ציוד ונכסים בלתי מוחשיים,  
2000-2009, במחירי 2005, במיליארדי ש"ח



באמצע העשור ועל כ-55 מיליארד ש"ח הן בתחילת העשור והן בסופו. הרבר משקף ככל הנראה את העובדה שהחלטות על השקעה בבינוי מתקבלות ומתבצעות על פני מרווחי זמן ממושכים יותר.

## ההשקעה בבנייה, למגורים ושלא למגורים, בעשור 2000-2009

עתה, משראינו את התנודות בהשקעה הכוללת בנכסים קבועים בעשור האחרון, אנו יכולים לכהון ביתר פירוט את התנודות בהשקעה בבנייה.

ההשקעה בבנייה כוללת שלושה מרכיבים עיקריים:

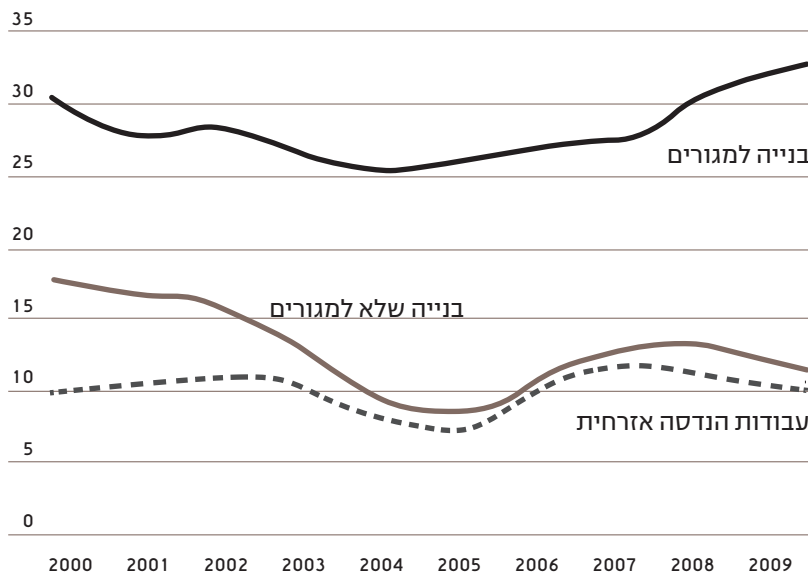
- (1) בנייה למגורים;
- (2) בניית מבנים שלא למגורים;
- (3) עבודות הנדסה אזרחית.

מתוך שלושת המרכיבים, ההשקעה בבנייה למגורים היא בעלת המשקל הרב ביותר: ב-2009 היא היוותה כ-58% מן ההשקעה בבנייה; ההשקעה בבניית מבנים שלא למגורים היוותה כ-23% וההשקעה בתשתיות (עבודות הנדסה אזרחית) - 18%.

התרשים שלהלן מציג את התנודות בכל אחד משלושת מרכיבי ההשקעה בבנייה על פני העשור 2000-2009. ניתן לראות כי בתחילת העשור עמדה ההשקעה בבנייה למגורים על כ-30 מיליארד ש"ח; אחר כך, בתקופת האינתיפאדה השנייה, היא ירדה ל-26 מיליארד ש"ח ואז עלתה ל-32 מיליארד ש"ח ב-2009. ההשקעה בעבודות הנדסה אזרחית ידעה תנודות דומות.

לעומת זאת, ההשקעה בבניית מבנים שלא למגורים, העומדת במרכז המסמך הנוכחי, ירדה באופן משמעותי במחצית הראשונה של העשור האחרון, מרמה של 17 מיליארד ש"ח ב-2000 לשפל של 10 מיליארד ש"ח ב-2005; עם התחדשות הצמיחה היא שבה לעלות, אך היא עדיין לא שבה לרמתה בתחילת העשור.

תרשים 4: השקעה גולמית בבנייה  
בנייה למגורים, בניית מבנים שלא למגורים ועבודות הנדסה אזרחית,  
2000-2009, במחירי 2005, במיליארדי ש"ח



בנייה למגורים									
30.2	27.9	28.2	26.6	25.7	26.3	27.2	27.8	30.7	32.4
בנייה שלא למגורים									
16.7	15.9	15.6	13.6	10.9	10.6	12.4	13.5	13.5	12.7
עבודות הנדסה אזרחית									
10.0	10.3	10.8	10.6	8.7	8.1	11.0	11.7	10.6	10.2

מקור: הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2010, לוח 14.16.

## התנודות בתתי-הענפים של בינוי שלא למגורים בעשור 2009-2000

ראינו, כי ההשקעה הכוללת בבניית מבנים שלא למגורים ירדה בעשור האחרון, מסך של 16.7 מיליארד ש"ח ב-2000 לסך של 12.7 מיליארד ש"ח ב-2009. עתה נוכל לבחון את המגמות בתת-הענפים של בניית מבנים שלא למגורים.

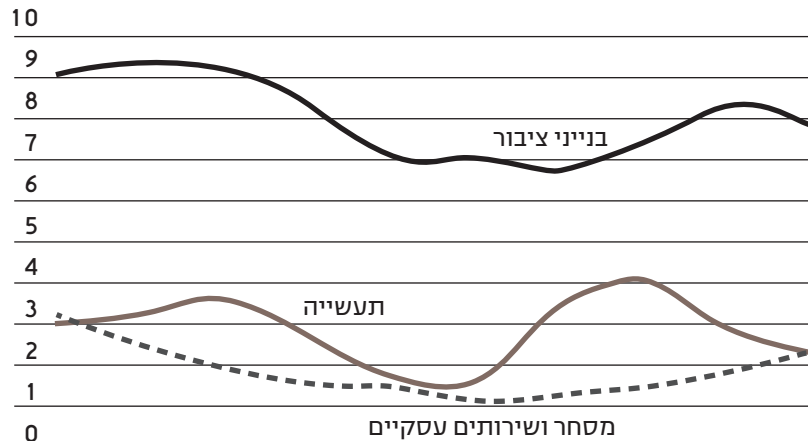
- הנתונים על בניית מבנים שלא למגורים מתפרסמים לפי הענפים הכלכליים הבאים:
- מבנים לתעשייה;
  - מבנים למסחר ושירותים עסקיים;
  - מבנים להארכה;
  - מבנים לחקלאות;
- כל אלה הם מבנים למטרות עסקיות. עליהם יש להוסיף:
- מבני ציבור.

כפי שניתן לראות בתרשים 5 להלן, ההשקעה הגדולה ביותר היא במבני ציבור: ב-2009 הושקעו במבני ציבור 7.9 מיליארד ש"ח, שהם 57% מסך ההשקעה בבניית מבנים שלא למגורים. ההשקעה במבני תעשייה עמדה על 2.4 מיליארד ש"ח, שהם 17% מסך הכל; ההשקעה במבני מסחר ושירותים עסקיים עמדה על 2.4 מיליארד ש"ח, או 17% מסך הכל; ובמבנים לחקלאות - על 0.5 מיליארד ש"ח, או 4% מסך הכל.

מה קרה בשנים 2009-2000? כפי שכבר ראינו, ההשקעה הכוללת בבניית מבנים שלא למגורים ירדה. בתוך זה, הירידה הגדולה ביותר נרשמה בהשקעה במבנים למסחר ולשירותים עסקיים - ירידה של למעלה מ-50% בין 2000 ל-2006. הירידה הושפעה, תחילה, מעורף היצע בתחילת העשור<sup>8</sup> ומאוחר יותר, ממשבר האינתיפאדה השנייה. ב-2007 החלה התאוששות מתונה, שעדיין לא החזירה את ההשקעה לרמתה בתחילת העשור. המגמה בהשקעה במבני תעשייה היתה שונה, בעיקר בגלל השקעה חריגה בשנים 2006 ו-2007 במפעל אינטל בקריית גת.<sup>9</sup>

גם בהשקעה במבני ציבור נרשמה ירידה שנמשכה לאורך כל העשור. ההשקעה במבנים לחקלאות שמרה על יציבות.

חרשים 5: השקעה בבניית מבנים שלא למגורים  
תעשייה, מסחר ושירותים עסקיים ומבני ציבור, 2009-2000,  
במחירי 2005, במיליארדי ש"ח



שנה	סך הכל	מבנים עסקיים			מבני ציבור
		תעשייה	מסחר ושירותים עסקיים	הארכה	
2000	16.7	3.1	3.2	0.4	9.1
2001	16.3	3.3	2.5	0.4	9.3
2002	15.7	3.7	2.0	0.5	9.2
2003	13.9	2.7	1.7	0.5	8.3
2004	11.2	1.8	1.6	0.6	7.1
2005	11.0	1.7	1.2	0.7	7.0
2006	12.9	3.5	1.4	0.8	6.8
2007	14.3	4.1	1.6	0.6	7.4
2008	14.3	2.9	2.0	0.5	8.3
2009	13.8	2.4	2.4	0.6	7.9

הערה: הנתונים בלוח זה כוללים מרכיבי של עבודות הנדסה אזרחיות, ולכן הם שונים במעט מהנתונים שהוצגו בתרשים 4 לעיל.  
מקור: הלמ"ס, בינוי 2009, לוח 2.

להלן נתחיל בניתוח מפורט של בניית מבנים שלא למגורים. כאמור, למען הנוחות חילקנו את הדיון לשתי קבוצות של ענפים: מבנים עסקיים, הכוללים מבני תעשייה ומבני מסחר ושירותים עסקיים, ומבני ציבור. מבנים לחקלאות, שמשקלם בסך הבנייה קטן, ומבנים להארכה, לא יידונו.

# השקעה בבנייה של מבנים עסקיים

## מבוא

בפרק מרכזי זה של המסמך נבחן את ההשקעה בבנייה של מבנים עסקיים – מבנים למסחר ולשירותים עסקיים ומבנים לתעשייה.

כזכור, הלמ"ס אינה מפרסמת נתונים על השקעה בנכסים קבועים ברמה של יישוב ושל מחוז. על כן אנו משתמשים בנתונים על השקעה בבנייה של מבנים עסקיים כאינדיקטור עקיף של כלל ההשקעה בענפי המסחר והשירותים העסקיים ובענף התעשייה.

הפרק שלהלן מחולק לשני תתי-פרקים: השקעה בבנייה של מבנים למסחר ולשירותים עסקיים והשקעה בבנייה של מבנים לתעשייה. בכל אחד משני תתי-הפרקים נתמקד בשני היבטים:

1. פערים שהיו קיימים בשנת 2003 בין מחוזות ובין קבוצות יישוב, בכל הנוגע להיקף השטח המבונה לצרכים עסקיים. הנתונים כאן יהיו נתוני שטח במ"ר. פערים אלה משקפים את מפת העדיפויות הכלכליות ההיסטוריות;

2. ההשקעה בבנייה חדשה של מבנים עסקיים בשנים 2000–2009. הנתונים כאן יהיו נתונים כספיים שחושבו על ידנו (ראו נספח מתודולוגיה).

על היקף השטח המבונה לצרכים עסקיים שהיה קיים בתחילת העשור האחרון אנו יודעים הודות לנתונים השנתיים שהלמ"ס מפרסמת על השטח הכולל שעבורו גובות הרשויות המקומיות ארנונה; הנתון קרוי "שטח חיובי ארנונה". אנו משתמשים בנתון זה כדי ללמוד על האי שוויון בהשקעות ההיסטוריות בבנייה של מבנים עסקיים. למרבה הצער, השנה המלאה הראשונה עבורה מפרסם הלמ"ס שטח חיובי ארנונה היא 2003 (ולא 2000, השנה בה אנו מתחילים את ניתוח ההשקעה בבנייה של מבנים שלא למגורים).

הנתונים על שטח חיובי ארנונה מתפרסמים לפי סוג הנכס. הנתונים הרלבנטיים במסמך זה הם נתוני שטח חיובי ארנונה עבור עסקים ובנקים, תעשייה ומלאכה.

באשר להשקעה במבני מסחר ושירותים עסקיים ובמבני תעשייה במהלך העשור האחרון, היא מאפשרת לבחון את השאלה, האם השקעות חדשות אלה שינוי את חוסר האיזון שאיפיינו את דפוסי ההשקעה ההיסטוריים.

# 1. בנייה של מבנים למסחר ולשירותים עסקיים

## פירוט המחצאים

ענף המסחר והשירותים העסקיים הוא הגדול במשק: ב-2009 הוא ייצר כ-56% מהתמ"ג העסקי<sup>10</sup> והיה המעסיק הגדול במשק, עם כ-40% מכלל המועסקים בישראל.<sup>11</sup>

הנתונים המוצגים להלן מצביעים על כך שבכל הנוגע להשקעה במבנים למסחר ולשירותים עסקיים, יש בישראל מידה גבוהה של ריכוזיות גיאוגרפית, מעמדית ולאומית, הן בהיקף השטח המבונה שהיה קיים ב-2003 והן בהיקף ההשקעה בבנייה חדשה בעשור האחרון.

## היקף השטח המבונה שהיה קיים ב-2003

נתחיל בבחינת היקף השטח המבונה לצורכי עסקים ובנקים שהיה קיים ב-2003.<sup>12</sup> יצויין כי בנתוני הלמ"ס עובר השקעה בבנייה חדשה, הענף שבו אנו דנים מסווג כענף

## לוח 2: שטח חיובי ארנונה לעסקים ובנקים

בחי"ר, לפי מחוז, 2003<sup>14</sup>

סך הכל	תל אביב	חיפה	מרכז	דרום	צפון	ירושלים	התנחלויות
26,364	7,882	5,328	5,038	3,260	2,661	1,992	203

הערות:

1. הנתונים כוללים מועצות אזוריות.
  2. התנחלויות לשנת 2003 - כולל חבל עזה.
- מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2004, קובץ נתונים לעיבוד.

"מסחר ושירותים עסקיים", ואילו הענף שעבורו ניתנים נתוני "שטח חיובי ארנונה" מסווג כענף "עסקים ובנקים".<sup>13</sup>

לוח 2 להלן מעלה כי בשנת 2003, 30% מן השטח המבונה לצורכי עסקים ובנקים נמצא במחוז תל אביב. מחוז זה הוביל גם כאשר עושים את החישוב לאלף נפשות - פי 1.7 מן הממוצע הארצי. מיד אחריו בא מחוז חיפה, הן בסך השטח המבונה והן בחישוב השטח המבונה לאלף נפשות - פי 1.6 מהממוצע הארצי. מחוזות תל אביב וחיפה החזיקו יחד ב-50% מן השטח המבונה של עסקים ובנקים. יתרת השטח התחלקה בין חמשת המחוזות הנותרים: מרכז, צפון, דרום, ירושלים והתנחלויות. במחוז ירושלים, המתייחד בריכוז גבוה של יהודים חרדים ובאוכלוסייה פלסטינית גדולה במזרח העיר ירושלים (כ-31% מאוכלוסיית המחוז ב-2009, השיעור השני בגובהו מקרב כלל המחוזות בישראל), נרשם השטח המצומצם מביין ששת המחוזות הגדולים בישראל - 7.5% מסך השטח. בחישוב לאלף נפשות, מדובר בשטח קטן פי 1.6 מן הממוצע הארצי ופי 2.8 מזה של מחוז תל אביב. השטח המצומצם ביותר נרשם בהתנחלויות, המהוות גם את המחוז הקטן ביותר מבחינת אוכלוסייה; אך יש לציין כי מבחינה כלכלית, מרבית ההתנחלויות הן בבחינת פרברי-שינה שתושביהם עובדים וקונים בתוך הקו הירוק.

הריכוזיות הגבוהה שנרשמה ב-2003 בכל הנוגע לשטח מבונה לצורכי עסקים ובנקים מתבלטת עוד יותר כאשר אנו מחלקים את היישובים לא לפי מחוזות אלא לפי חמש

## לוח 3: שטח חיובי ארנונה לעסקים ובנקים

לפי מחוז, 2003, בחישוב לאלף נפשות, בחי"ר

תל אביב	חיפה	ממוצע ארצי	דרום	מרכז	ירושלים	צפון	התנחלויות
6,777	6,337	3,946	3,501	3,201	2,453	2,358	877

הערות:

1. הנתונים כוללים מועצות אזוריות.
  2. התנחלויות לשנת 2003 - כולל חבל עזה.
- מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2004, קובץ נתונים לעיבוד.

### ב. ההשקעה בבנייה חדשה, 2009-2000

האם ההשקעה החדשה שנעשתה בעשור 2009-2000 במבני מסחר ושירותים עסקיים איזנה את ההתפלגות הלא שוויונית שמצאנו ב-2003?<sup>15</sup>

נציין תחילה כי בשנים 2009-2000, ההשקעה במבני מסחר ושירותים עסקיים עמדה, לפי אומדננו, על סכום מצטבר של 16.8 מיליארד ש"ח (במחירי 2005).<sup>16</sup>

תרשים 6 להלן מעלה, כי ההשקעה החדשה דווקא העמיקה את הריכוזיות הגיאוגרפית של חיי המסחר בישראל: מחוז תל אביב, שב-2003 נהנה ממלאי שטחי המסחר והשירותים העסקיים בישראל הגדול ביותר, משך בעשור 2009-2000 כרבע מכלל ההשקעה החדשה וניצב בראש כל המחוזות בחישוב ההשקעה החדשה לנפש: פי 1.4 מן הממוצע הארצי. ואילו המחוז השכן גיאוגרפית, מחוז מרכז, שב-2003 עמד במקום רביעי בחישוב של השטח המבונה לאלף נפשות, קיבל בעשור 2009-2000 את ההשקעה החדשה הגבוהה ביותר, כ-30% מן ההשקעה החדשה הכוללת, וניצב במקום שני מבחינת היקף ההשקעה החדשה בחישוב לנפש.

מחוזות צפון ודרום, ביחד, קיבלו רק 30% מן ההשקעה החדשה. באשר למחוז חיפה, נתוני ההשקעה החדשה מצביעים על נסיגה יחסית למיקומו מבחינת שטח חיובי ארנונה ב-2003.

קבוצות היישוב שהצגנו במבוא: ערי "פורום ה-15"; עיירות הפיתוח; היישובים הערביים; כלל היישובים היהודיים; וההתנחלויות.

ראשית ניתן לראות בלוח 4 להלן כי ב-2003, 95% מכלל השטח המבונה לצורכי עסקים ובנקים היו ביישובים יהודיים; היישובים הערביים הסתפקו ב-5% הנתרים. בקרב היישובים היהודיים, 66% מן השטח היו מרוכזים בערי "פורום ה-15". עיירות הפיתוח נהנו מ-9% בלבד מן השטח המבונה בכלל היישובים היהודיים, אך גם כך היה חלקן כפול מזה של היישובים הערביים, זאת למרות שאוכלוסייתן ב-2003 היתה כ-80% מזו של היישובים הערביים.

הריכוזיות של "פורום ה-15" בולטת גם כאשר מחשבים את שטח חיובי ארנונה לאלף נפשות, כפי שניתן לראות בלוח 5 שלעיל: ערי "פורום ה-15" נהנו משטח עסקים ובנקים כפול מזה של עיירות הפיתוח וגדול פי 5 מזה של היישובים הערביים. בכלל היישובים היהודיים, השטח לאלף נפשות היה גדול כמעט פי 3.5 מהשטח לאלף נפשות ביישובים הערביים. ועוד, השטח לאלף נפשות ביישובים הערביים היה כמעט זהה לזה שבהתנחלויות. כפי שכבר ציינו לעיל, בניגוד לתושבי היישובים הערביים, שעבורם המסחר הוא אופציה תעסוקתית עיקרית במצב של שוק עבודה מוגבל, תושבי ההתנחלויות באים ויוצאים באופן שוטף אל ערים שבתוך הקו הירוק, אם לתעסוקה, אם לקניות ואם לצרכים אחרים.

לוח 5: שטח חיובי ארנונה לעסקים ובנקים לפי קבוצות יישוב, 2003, בחישוב לאלף נפשות, במ"ר

פורום ה-15	יישובים יהודיים (כולל ערים מעורבות)	עיירות פיתוח	ממוצע ארצי	יישובים ערביים	התנחלויות
6,631	4,418	3,120	3,975	1,301	1,241

הערה: הנתונים מתייחסים רק לעיריות ומועצות מקומיות ללא מועצות אזוריות. מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2004, קובץ נתונים לעיבוד.

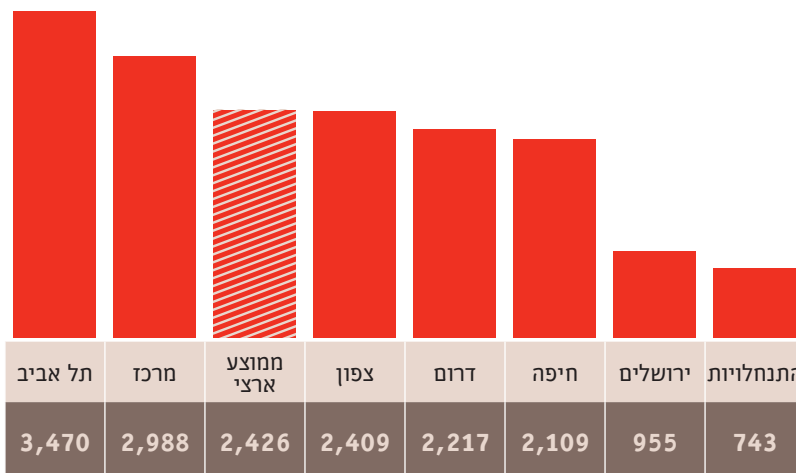
לוח 4: שטח חיובי ארנונה לעסקים ובנקים לפי קבוצות יישוב, 2003, באלפי מ"ר

סך הכל	יישובים יהודיים (כולל ערים מעורבות)	פורום ה-15	עיירות פיתוח	יישובים ערביים	התנחלויות
24,248	23,121	15,318	2,156	1,126	193

**הערות:**

1. הנתונים מתייחסים רק לעיריות ומועצות מקומיות ללא מועצות אזוריות.
  2. לפירוט מלא של קבוצות היישוב ראהנספח א.
- מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2004, קובץ נתונים לעיבוד.

חרשים 7: מסחר ושירותים עסקיים  
השקעה גולמית מצטברת בבינוי, לפי מחוז, 2009-2000,  
בחישוב לנפש, בשי"ח, במחירי 2005

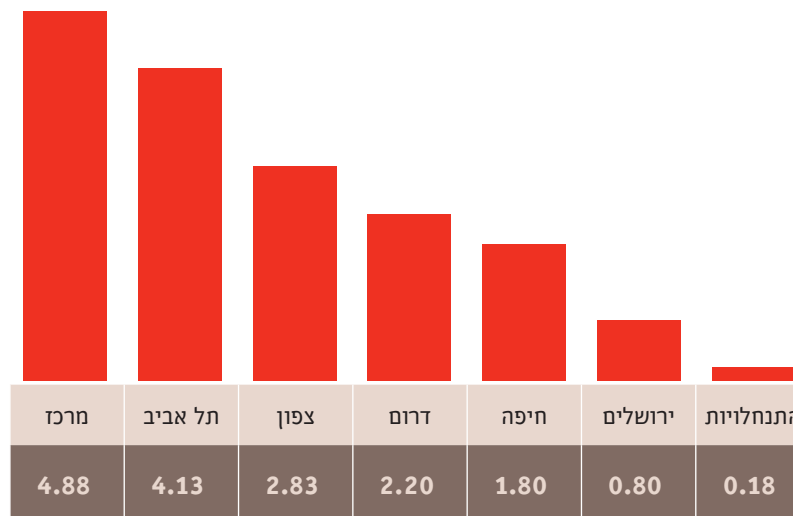


הערה: התנחלויות כולל חבל עזה עד 2005.  
מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, מאגר הנתונים המרכזי, מחולל דוחות, מרץ 2010; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

1,338 (ש"ח לנפש)<sup>17</sup> ניכוי האוכלוסייה הפלסטינית לצורך חישוב שכזה אינו מעשה מופרך לאור העובדה שמזרח ירושלים אינה נהנית מהשקעות משמעותיות, לא של המגזר העסקי ולא של המגזר הציבורי.<sup>18</sup>

אם נתוני ההשקעה החדשה בפילוג לפי מחוז מצביעים על ריכוזיות גיאוגרפית מתמשכת, הנתונים לפי קבוצות יישוב מצביעים על התמקדות מתמשכת ביישובים

חרשים 6: מסחר ושירותים עסקיים  
השקעה גולמית מצטברת בבינוי, לפי מחוז, 2009-2000,  
במיליארדי שקלים, במחירי 2005

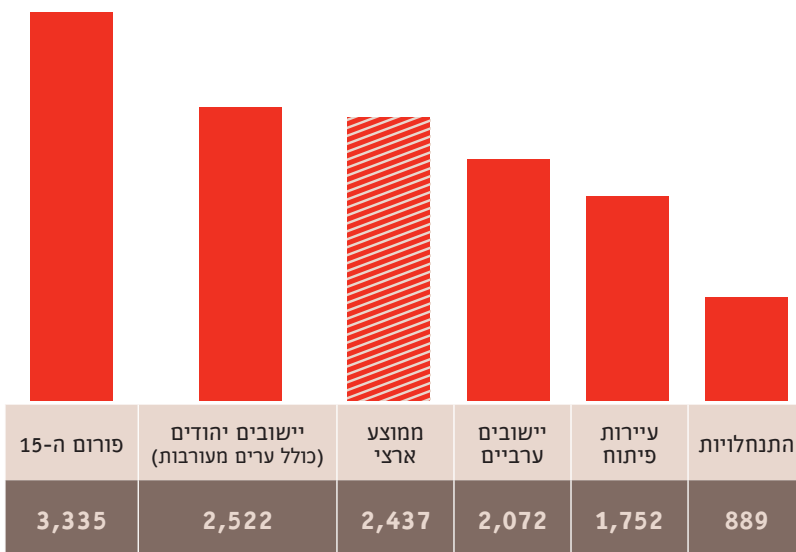


הערות:  
1. על פי אומדנו, ההשקעה המצטברת בישראל במבני מסחר ושירותים עסקיים, בשנים 2000-2009 עמדה על 16.8 מיליארד ש"ח.  
2. התנחלויות- כולל חבל עזה עד 2005.  
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, מאגר הנתונים המרכזי, מחולל דוחות, מרץ 2010.

מחוז ירושלים, עם שתי קבוצות אוכלוסייה עניות במיוחד – הפלסטינים במזרח ירושלים והחרדים בירושלים ובכית שמש – רשם השקעה חדשה בשיעור של 0.8 מיליארד ש"ח – 5% מסך הכל. גם כאשר מחשבים את ההשקעה החדשה לנפש, מחוז ירושלים עמד במקום הנמוך ביותר מתוך כלל המחוזות שבתוך הקו הירוק. גם אם נוציא מן החישוב את האוכלוסייה הפלסטינית ונכלול רק את זו היהודית, נמצא כי מחוז ירושלים רשם השקעה חדשה, בחישוב לנפש, נמוכה הרבה יותר מן הממוצע הארצי (היא עמדה על

### תרשים 9: מסחר ושירותים עסקיים

השקעה גולמית מצטברת בבינוי, לפי קבוצות יישוב, 2009-2000, בחישוב לנפש, בשי"ח, במחירי 2005

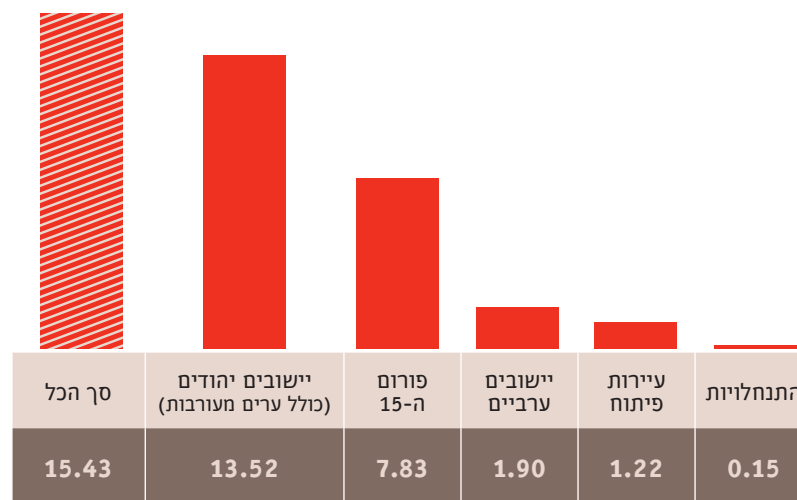


מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, מאגר הנתונים המרכזי, מחולל דוחות, מרץ 2010; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, קובץ נתונים לעיבוד, שנים שונות.

אלה רק כ-5% מכלל השטח המבונה של מבני עסקים ובנקים, הרי שבעשור 2009-2000 הם נהגו מ-12% מכלל ההשקעה החדשה (ראו תרשים 8 לעיל). זאת ועוד, הפער בין היישובים היהודיים ובין היישובים הערביים, בחישוב לנפש (1.2) היה נמוך מהפער ששרר ביניהם ב-2003 בהיקף השטח המבונה בחישוב לאלף נפשות (3.4).

### תרשים 8: מסחר ושירותים עסקיים

השקעה גולמית מצטברת בבינוי, לפי קבוצות יישוב, 2009-2000, במיליארדי שקלים, במחירי 2005



הערה: סך הכל כאן שונה במעט מסך הכל בתרשים 7 לעיל כיוון שהחישוב לפי קבוצות יישוב אינו כולל את המועצות האזוריות. מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, מאגר הנתונים המרכזי, מחולל דוחות, מרץ 2010.

היהודיים בכלל ובערי "פורום ה-15" בפרט: יישובי "פורום ה-15" משכו אליהם כמחצית מכלל ההשקעה החדשה במבני מסחר ושירותים עסקיים. בחישוב לנפש הם קיבלו את ההשקעה הגבוהה ביותר - כ-3,335 ש"ח, פי 1.6 מהיישובים הערביים ופי 1.9 מעירות הפיתוח.

עם זאת יש לציין שיפור-מה ביישובים הערביים: בעוד שב-2003 נרשמו ביישובים

## 2. בנייה של חבנים לתעשייה

### פירוט החמצאים

ענף התעשייה נחשב לענף השני בגודלו במשק והוא ייצר בשנת 2009 21.5% מהתמ"ג העסקי.<sup>19</sup> ענף זה הוא גם המעסיק השני בגודלו במשק; ב-2009 הועסקו בו כ-15% מכלל המועסקים בישראל.<sup>20</sup>

הנתונים המוצגים להלן מצביעים על כך שגם בתחום הבנייה לתעשייה מתאפיינת ישראל במידה גבוהה של ריכוזיות, גיאוגרפית ולאומית, הן בהיקף השטח המבונה שהיה קיים ב-2003 והן בהיקף ההשקעה בבנייה חדשה בעשור האחרון.

### השטח התעשייתי המבונה שהיה קיים ב-2003<sup>21</sup>

אם בתחום המסחר והשירותים העסקיים היתה ההגמוניה של מרכז הארץ מגולמת במחוז תל אביב, הרי שבתחום התעשייה התמונה מורכבת יותר. ב-2003, השטח הכולל של מבני תעשייה עמד על 29.7 מיליון מ"ר. המחוז המוביל היה מחוז המרכז, עם 7,175 אלפי מ"ר - 24% מסך הכל (לוח 6); אולם בחישוב לאלף נפשות (לוח 7), הוא ניצב במקום

### לוח 6: שטח חיובי ארנונה לתעשייה

לפי מחוז, 2003, באלפי מ"ר

סך הכל	מרכז	צפון	דרום	חיפה	תל אביב	ירושלים	התנחלויות
29,719	7,175	5,759	5,466	5,343	3,735	1,422	819

הערות:

1. הנתונים כוללים מועצות אזוריות.
  2. התנחלויות - כולל חבל עזה עד 2005.
- מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2004, קובץ נתונים לעיבוד.

רביעי מכלל שבעת המחוזות. אחריו באו המחוזות צפון, דרום וחיפה, כל אחד מהם עם שטח מבונה של כ-5,500 אלפי מ"ר, בממוצע; אולם בחישוב לאלף נפשות, המוביל מבניהם היה מחוז חיפה. אך גם מחוזות דרום וצפון נהנו משטח גדול, בחישוב לאלף נפשות, גדול מן הממוצע הארצי, וזאת ככל הנראה הודות למדיניות רבת שנים של העדפה לאומית. שלושת המחוזות בעלי שטחי התעשייה הקטנים ביותר היו תל אביב, שבו תל אביב, עיר של שירותי מסחר ושירותים עסקיים; מחוז ירושלים שבו העיר ירושלים, עיר של שירותים ממשלתיים - אך גם עיר של אוכלוסיות עניות ומודרות; וההתנחלויות, שאמנם יש בהן אזורי תעשייה, אך הללו לא מהווים את מטה לחמם העיקרי של תושביהן, ש-83% מהם הועסקו ב-2003 בתוך הקו הירוק.<sup>22</sup> יש לציין כי השטח המבונה לאלף נפשות בהתנחלויות היה גבוה פי שניים מן השטח המקביל במחוז ירושלים.

התמונה הופכת פחות מאוזנת כאשר בוחנים את שטח חיובי ארנונה לתעשייה ב-2003 לפי קבוצות יישוב (ראו לוח 8 להלן). כאן עולה כי היישובים הערביים (לא כולל ערים מעורבות ויישובים שלא פורסמו עבורם נתונים), שמניין תושביהם כ-13% מאוכלוסיית המדינה לשנת 2003,<sup>23</sup> הכילו בתוכם 644 אלפי מ"ר של מבני תעשייה, שהיוו רק 3.0% מהשטח הכולל של מבני תעשייה (כולל מועצות אזוריות). השטח התעשייתי ביישובים הערביים לא היה גדול בהרבה מזה של ההתנחלויות, שכאמור, מספר תושביהן קטן הרבה יותר והם מתפרנסים בעיקר בתוך הקו הירוק. יש לציין כי בשנת 2003 היו

### לוח 7: שטח חיובי ארנונה לתעשייה

לפי מחוז, 2003, שיעור לאלף נפשות, מ"ר

חיפה	דרום	צפון	מרכז	ממוצע ארצי	התנחלויות	תל אביב	ירושלים
6,354	5,871	5,102	4,559	4,448	3,535	3,212	1,751

הערות:

1. הנתונים כוללים מועצות אזוריות.
  2. התנחלויות - כולל חבל עזה עד 2005.
- מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2004, קובץ נתונים לעיבוד.

ממדי חוסר האיזון מתבלטים עוד בכדיקה של התפלגות השטח התעשייתי המבונה בחישוב לאלף נפשות. לוח 9 להלן מעלה כי ב-2003, שטח חיובי ארנונה לתעשייה הגבוה ביותר, בחישוב לאלף נפשות, היה בעיירות הפיתוח והוא היה גדול פי 9 בערך מזה שביישובים הערביים.

עוד עולה כי ב-2003, שטח מבני התעשייה בהתנחלויות, בחישוב לאלף נפשות, היה גדול פי 4 מזה של היישובים הערביים. גם בערי פורום ה-15 היה שטח תעשייתי רב לאלף נפשות.

### ההשקעה בבנייה חדשה, 2009-2000

האם ההשקעה שנעשתה בשנים 2009-2000 בבנייה חדשה של מבני תעשייה הגבירה את האיזון בין המחוזות ובין קבוצות האוכלוסייה השונות?

על פי אומדננו, בשנים 2009-2000 הושקע בבנייה מבני תעשייה חדשים סכום מצטבר של 28 מיליארד ש"ח.<sup>27</sup> תרשים 10 להלן מעלה כי ההשקעה החדשה הגבוהה ביותר נרשמה במחוז מרכז - כ-9.4 מיליארד ש"ח.<sup>28</sup> השקעה זאת, כ-34% מכלל ההשקעה החדשה, הגבירה את משקלו של מחוז המרכז. בחישוב לנפש, ההשקעה החדשה במחוז מרכז היתה גבוהה פי 1.4 מן הממוצע הארצי. במקום שני ושלישי מבחינת היקף ההשקעה, אנו מוצאים את מחוזות דרום וצפון; גם בחישוב לנפש שניהם מצויים

לוח 9: שטח חיובי ארנונה לתעשייה לפי קבוצות יישוב, 2003, שיעור לאלף נפשות, מ"ר

יישובים ערביים	התנחלויות	ממוצע ארצי	יישובים יהודים (כולל ערים מעורבות)	פורום ה-15	עיירות פיתוח
743	3,022	3,637	4,115	4,826	6,559

הערה: הנתונים אינם כוללים מועצות אזוריות.  
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2004, קובץ נתונים לעיבוד.

בהתנחלויות ביו"ש 17 אזורי תעשייה שהוקמו ביוזמת משרד התמ"ת; לשם השוואה, ככל היישובים הערביים בישראל היו ב-2007 רק 14 אזורי תעשייה מאוכלסים בטיפול משרד התמ"ת.<sup>24</sup>

ניתן לומר אם כן כי נתוני 2003 מחזקים את התחושה כי מבחינה היסטורית, היישובים הערביים היו למעשה מחוץ לכלכלה התעשייתית הישראלית. דבר זה מקבל משמעות מיוחדת על רקע העובדה ש-15.4% מהמועסקים הערבים הועסקו ב-2003 בתעשייה-השיעור השלישי הגבוה ביותר, לאחר ענף הבינוי וענף המסחר.<sup>25</sup> אלא שבהיעדר מרכזי תעשייה ביישובים שלהם, עליהם לצאת מן היישוב ולעתים להרחיק נסוע. ניתן להוסיף עוד כי בהיעדר מרכזי תעשייה, מפסידים היישובים הערביים גם מקור חשוב של הכנסות מארנונה.

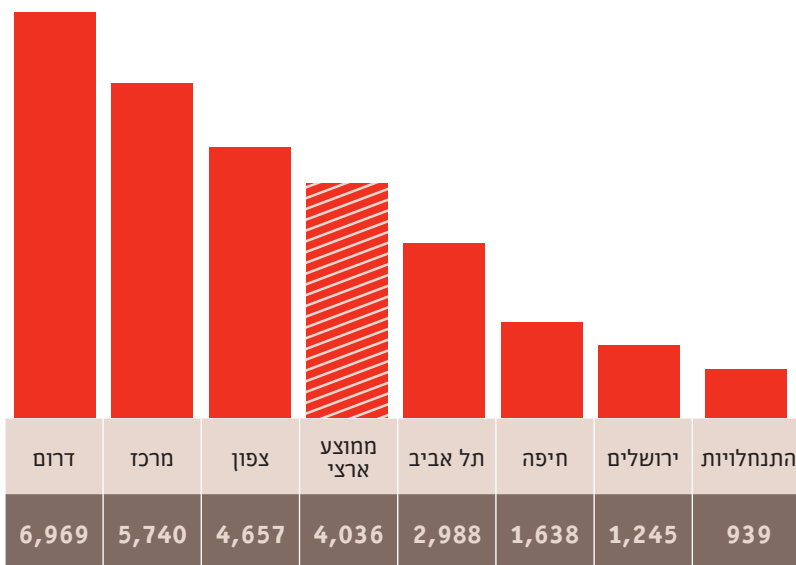
קבוצת יישובים בולטת נוספת היא זו של עיירות הפיתוח: למרות שאוכלוסייתן היוותה רק כ-80% מאוכלוסיית היישובים הערביים ב-2003 (לא כולל ערים מעורבות ויישובים שעבורם לא פורסמו נתונים), שטחי התעשייה שלהן היו גדולים פי 7 מאלה של היישובים הערביים. נתונים אלה משקפים את המדיניות המדינתית רבת שנים, שתחילתה עוד בשנות ה-1950, של השתתת כלכלת עיירות הפיתוח על תעשיות (בעיקר כאלה המבוססות על טכנולוגיה מסורתית) ובמקביל, מדיניות של אי-השקעה ביישובים הערביים.

לוח 8: שטח חיובי ארנונה לתעשייה לפי קבוצות יישוב, 2003, באלפי מ"ר<sup>26</sup>

התנחלויות	יישובים ערביים	עיירות פיתוח	פורום ה-15	יישובים יהודים (כולל ערים מעורבות)	סך הכל
471	644	4,533	11,146	21,538	22,181

הערה: הנתונים מתייחסים רק לעיירות ומועצות מקומיות ללא מועצות אזוריות.  
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2004, קובץ נתונים לעיבוד.

### תרשים 11: תעשייה: השקעה גולמית מצטברת בבינוי לפי מחוז, 2009-2000, בחישוב לנפש, בשי"ח, במחירי 2005

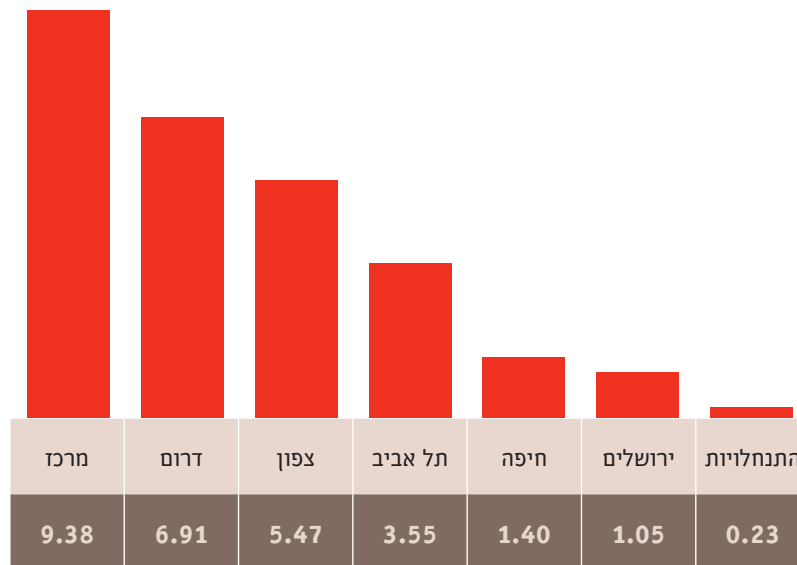


הערה: התנחלויות - כולל את חבל עזה עד 2005.  
 מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, מאגר הנתונים המרכזי, מחולל דוחות, מרץ 2010; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות.

של מבני תעשייה. בחישוב לנפש, ההשקעה בירושלים היתה קטנה פי 3.2 מן הממוצע הארצי. (היא נותרת קטנה מן הממוצע הארצי - פי 2.2 - גם כאשר אנו מנכים את אוכלוסיית מזרח ירושלים; ראו הערת שוליים 16 לעיל). מבחינה זאת ניתן לומר על מחוז ירושלים את שאמרנו על היישובים הערביים, דהיינו, שמחוז זה נמצא מחוץ לכלכלה התעשייתית של ישראל. כפי שכבר ציינו, יש במחוז זה שתי קבוצות המתאפיינות כשיעור נמוך של השתתפות בכוח העבודה: יהודים חרדים וערבים.

עתה נעבור להתפלגות ההשקעה החדשה במבני תעשייה בעשור 2009-2000 לפי קבוצות יישוב. תרשים 12 להלן מבליט את היקף ההשקעה בעיירות הפיתוח - 32%

### תרשים 10: תעשייה: השקעה גולמית מצטברת בבינוי לפי מחוז, 2009-2000, במיליארדי שקלים, במחירי 2005

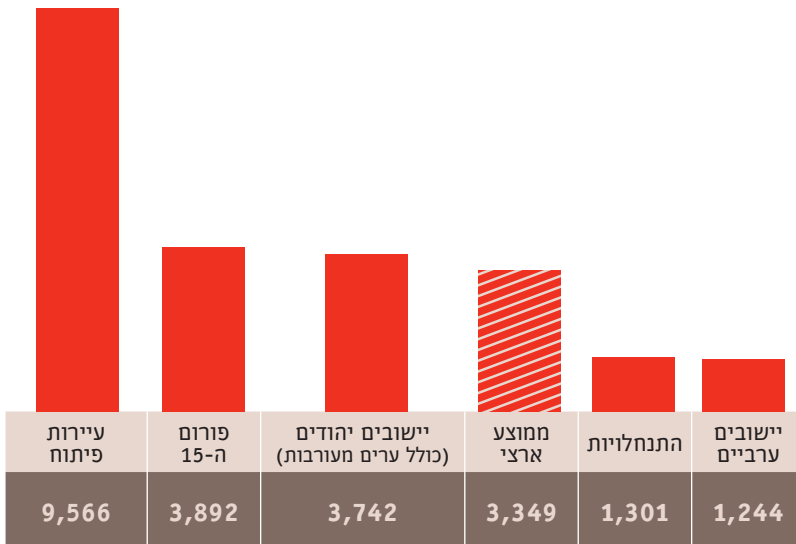


הערות:  
 1. סך ההשקעה המצטברת על פי אומדנו לשנים 2009-2000 עומדת על 28 מיליארד ש"ח במחירי 2005.  
 2. התנחלויות - כולל את חבל עזה עד 2005.  
 מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, מאגר הנתונים המרכזי, מחולל דוחות, מרץ 2010.

במיקום גבוה - למעשה, מחוז הדרום נמצא במקום הראשון. כאשר למחוז הדרום, ההשקעה החדשה הגבוהה במבני תעשייה משקפת בין היתר השקעה במבנים של 3.7 מיליארד ש"ח במפעל אינטל בקרית גת. על כך יש להוסיף את ההעדפה המסורתית של עיירות הפיתוח.<sup>29</sup> לעומת זאת מחוז חיפה, שהמלאי ההיסטורי שנרשם בו ב-2003 היה הרביעי בגובהו וקרוב לזה של מחוז הצפון ומחוז הדרום, קיבל בעשור 2009-2000 את ההשקעה החמישית בגודלה, הן בהיקף ההשקעה הכולל והן בחישוב לנפש, בהפרש ניכר מהמחוזות צפון ודרום - סימן נוסף לנסיגתו היחסית של מחוז חיפה.

מחוז ירושלים, עם 12% מאוכלוסיית ישראל, קיבל רק 4% מן ההשקעה בבנייה חדשה

תרשים 13: תעשייה: השקעה גולמית מצטברת בבינוי לפי קבוצות יישוב, 2009-2000, בחישוב לנפש, בשייח, במחירי 2005

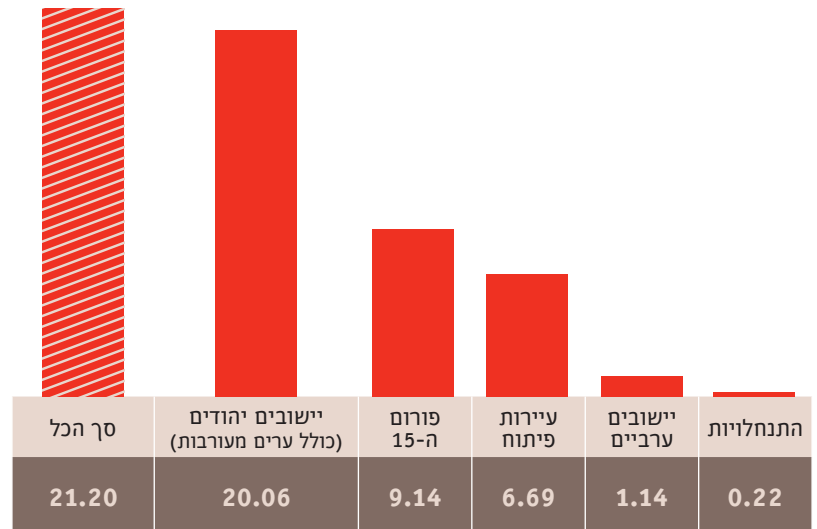


מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, מאגר הנתונים המרכזי, מחולל דוחות, מרץ 2010; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, קובץ נתונים לעיבוד, שנים שונות.

במבני תעשייה בעשור האחרון (מחושב מתוך סך ההשקעה הארצית המצטברת שעומדת על 28 מיליארד ש"ח). נתונים אלה מחזקים עוד את הטענה שהעלינו קודם לכן, כי היישובים הערביים נמצאים מחוץ לכלכלה התעשייתית של ישראל – הגם שהם מספקים כ-12% מכוח האדם של התעשייה הישראלית<sup>31</sup>. זאת, משום שבשטחם יש אזורי תעשייה מעטים, יחסית, אם בגלל הפקעת האדמות המאסיבית אחרי 1948 ואם בגלל אפלייה ממשלתית בהקצאת תקציבים ובהענקת מעמד של אזור עדיפות לאומית.

השקעה נמוכה עוד יותר נרשמה בהתנחלויות – אך תושביהן של אלו, כאמור, מועסקים בחלקם הגדול בשירותים ציבוריים ובכל מקרה, בתוך הקו הירוק.

תרשים 12: תעשייה: השקעה גולמית מצטברת בבינוי לפי קבוצות יישוב, 2009-2000, במיליארדי שקלים, במחירי 2005



מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, מאגר הנתונים המרכזי, מחולל דוחות, מרץ 2010. הערה: סך הכל כאן שונה במעט מסך הכל בתרשים 8 לעיל כיוון שהחישוב לפי קבוצות יישוב אינו כולל את המועצות האזוריות.

מסך ההשקעה החדשה. בחישוב לנפש, ההשקעה בעירות הפיתוח – 9,566 ש"ח (במחירי 2005) היתה גבוהה כמעט פי שלוש מן הממוצע הארצי, פי שניים וחצי מן ההשקעה בערי "פורום ה-15" ופי 8, כמעט, מן ההשקעה ביישובים הערביים – 1,244 ש"ח – הסכום הנמוך מבין כל קבוצות היישובים. שני גורמים עומדים מאחורי היקף גדול זה: האחד, המסורת ארוכת השנים של טיפוח התעשייה בעירות הפיתוח, כולל מדיניות של העדפה לאומית בהשקעות; והשני, הרחבת מפעל אינטל בעירת הפיתוח קרית גת.

היישובים הערביים, שבהם מתגוררים כ-13%<sup>30</sup> מאזרחי המדינה, רשמו סכום נמוך מאוד של השקעה חדשה – כ-1 מיליארד ש"ח, או כ-4% מכלל 28 מיליארדי ש"ח שהושקעו

# בנייה של מבני ציבור

## כללי

ראינו בפרק המבוא, שההשקעה בבנייה של מבני ציבור גדולה יותר מן ההשקעה בבניית מבני מסחר ובבניית מבני תעשייה. ב-2009, ההשקעה בבניית מבני ציבור, שעמדה על 7.9 מיליארד ש"ח, היוותה 57% מכלל ההשקעה בבנייה שלא למגורים; בעשר השנים 2009-2000, חלקה של ההשקעה בבניית מבני ציבור בכלל ההשקעה בבנייה שלא למגורים היה זהה - 57%.

בשונה מבניית מבנים למסחר ושירותים עסקיים ולתעשייה, שנעשית על ידי המגזר הפרטי, בניית מבני ציבור נעשית הן על ידי המגזר הפרטי (למשל, מרפאות פרטיות) והן על ידי הממשלה והרשויות המקומיות (למשל, גני חובה, בתי ספר יסודיים ותיכונים). הלמ"ס מבחין, בהתאם, בין בנייה ביוזמה פרטית ובין בנייה ביוזמה ציבורית (להגדרה ראו נספח הגדרות). כיוון שכך נרון להלן גם בשאלה, מי עומד מאחורי הבנייה של מבני ציבור, המגזר הציבורי או המגזר הפרטי.

בפרק זה נציג רק נתונים על שטח התחלות בנייה במ"ר לעשור 2009-2000 ולא אומדנים כספיים של השקעה גולמית בבניו, זאת, משום שנתוני הלמ"ס אינם מאפשרים

לערוך אומדני השקעה לפי יישוב, לפי ייעוד ולפי מקור היוזמה.<sup>32</sup> ועוד: כיוון שלא קיבלנו נתונים על התחלות בנייה של מבני ציבור לפי ייעוד בשנים 2009-2000 עבור מועצות אזוריות, אין אנו מציגים להלן התפלגויות לפי מחוז.

## שטח מבני ציבור שהיה קיים ב-2002

בפרק על מבני מסחר ושירותים עסקיים ומבני תעשייה הצגנו נתונים על השטח המבונה שהיה קיים ב-2003, וזאת על בסיס דיווחים של הרשויות המקומיות באשר לשטח חיובי ארנונה. כזכור, 2003 היתה השנה הראשונה עבורה התפרסמו נתונים שכאלה. בפרק הנוכחי, העוסק במבני ציבור, אין אנו יכולים להציג נתונים זהים משום שמבני ציבור רבים אינם מחוייבים בארנונה, או שהם נהנים מהנחות, המשתנות מרשות לרשות. במקום זאת אנו יכולים להשתמש בנתוני סקר חד-פעמי שערך הלמ"ס ב-2002 על שימושי קרקע בישראל. מדובר בנתונים טובים פחות, משום שהם מלמדים רק על השטח שתופסת קומת הקרקע של המבנה ולא על השטח של הקומות הנוספות. בכל זאת מצאנו לנכון להציגם, מכיוון שהם נותנים לנו קנה מידה מקורב של הפערים שהיו

כאשר עושים את החישוב לאלף נפשות, עיירות הפיתוח ניצבו בראש בשניים מן התחומים: חינוך והשכלה ושירותים ציבוריים, ואילו בתחום מבני הבריאות והרווחה הם עמדו במקום השני. השטח לאלף נפשות הנמוך ביותר, בכל שלושת התחומים, נרשם ביישובים הערביים: כך, למשל, השטח לאלף נפשות בעיירות הפיתוח היה גדול מזה של היישובים הערביים פי 3.6 במבני חינוך והשכלה, פי 2.0 במבני בריאות ורווחה ופי 2.8 במבני שירותים ציבוריים.

### בנייה חדשה של מבני חינוך ובריאות בשנים 2009-2000

ההשקעה בבנייה של מבני ציבור, כמוה ככלל הבנייה שלא למגורים, חוותה בעשור האחרון ירידה. היא ירדה מסכום של 9.1 מיליארד ש"ח ב-2000 ל-7.9 מיליארד ש"ח ב-2009 (תרשים 6 לעיל). אם בשנת 2000 נבנו 855 אלפי מ"ר, הרי שבשנת 2009 נבנו רק 574 אלפי מ"ר (ראו תרשים 15 להלן). הירידה המשמעותית ביותר נרשמה בתקופת

קיימים בין קבוצות היישובים השונות בתחילת העשור הקודם ומאפשרים לנו להעריך על סמך זה את תרומתה של הבנייה החדשה בעשור 2000-2009 לצמצום הפערים. יצויין כי הסקר של 2002 כלל נתונים על שימושי קרקע במכלול הייעודים – ממבני ציבור ועד לחקלאות, תעשייה ומסחה. אנו בחרנו להציג נתונים עבור שלושה ייעודים: מבנים לחינוך והשכלה, מבנים לשירותי בריאות ורווחה ומבנים לשירותים ציבוריים (כרוגמת שירותי חירום והצלה, שירותי מינהל ציבורי ושירותי דת).

ב-2002, יישובי "פורום ה-15" בלטו בגודל חלקם ככלל שטחי הקרקע שתפסו מבני ציבור בישראל: 43% מכלל השטחים לחינוך והשכלה, 46% מכלל השטחים למבני בריאות ורווחה ו-39% מכלל השטחים לשירותים ציבוריים. במרחק ניכר אחריהם ניצבו עיירות הפיתוח ובמרחק רב עוד יותר – היישובים הערביים. שטחי הקרקע של מבני הציבור בעיירות הפיתוח, שאוכלוסייתם ב-2003 היתה כ-80% מזו של היישובים הערביים, היו גדולים באופן משמעותי מאלה שביישובים הערביים: גדולים פי 2.8 במבני חינוך והשכלה, פי 1.5 במבני בריאות ורווחה ופי 2.2 במבני שירותים ציבוריים.

לוח 11: שטחי שימושי קרקע לפי ייעוד לפי קבוצות יישוב, 2002, שיעור לאלף נפשות, מ"ר

שירותים ציבוריים	בריאות ורווחה	חינוך והשכלה	עיירות פיתוח
4,122	954	5,582	עיירות פיתוח
3,268	1,155	4,538	פורום ה-15
3,126	950	3,972	ממוצע ארצי
1,869	648	3,502	התנחלויות
1,462	484	1,553	יישובים ערביים

הערה: הנתונים לא כוללים מוצות אזוריות. מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, שימושי קרקע בישראל 2002. 2004.

לוח 10: שטחי שימושי קרקע לפי ייעוד לפי קבוצות יישוב, 2002, באלפי מ"ר

שירותים ציבוריים	בריאות ורווחה	חינוך והשכלה	סך הכל
19,147	5,818	24,330	סך הכל
7,548	2,669	10,483	פורום ה-15
2,849	659	3,858	עיירות פיתוח
1,293	428	1,374	יישובים ערביים
294	102	551	התנחלויות

מזה:

## לוח 12: מבני ציבור: התחלות בנייה לפי ייעוד וקבוצות יישוב 2009-2000, באלפי מ"ר

ייעוד	סך הכל	מתוך זה		
		פזרום ה-15	עיירות פיתוח	יישובים ערביים
<b>בנייה לצורכי בריאות</b>				
בתי חולים	230	123	1	1
מרפאות וחדרי חולים	321	214	29	12
מוסדות בריאות אחרים	64	30	3	9
<b>בנייה לצורכי חינוך</b>				
גני ילדים ומעונות	270	64	28	83
בתי ספר יסודיים	599	120	44	205
בתי ספר תיכוניים ומקצועיים	374	57	27	128
מוסדות להשכלה גבוהה	498	400	18	9
ישיבות	243	22	35	5
מוסדות חינוך אחרים	96	23	8	26
<b>מבני ציבור אחרים</b>				
שירותי בידור	603	236	70	112
שירותי תחבורה, אחסנה	539	310	12	33
מוסדות דת	346	85	70	45
מוסדות סעד	334	171	13	24
מוסדות מינהל	583	232	23	32
מקלטים ציבוריים	13	2	7	2
אספקת מים וחשמל	29	10	7	-

הערה: הנתונים אינם כוללים מועצות אזוריות.  
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך נתונים שהתקבלו מאגף בינוי בלמ"ס. יוני 2010.

משבר האינתיפאדה השנייה, כאשר בין 2000 ל-2004 הצטמקה בחצי, לערך, הבנייה של מבני ציבור חדשים. חלק ניכר מן הירידה נבע מן הקיצוצים הגדולים בתקציבי הבינוי של הממשלה. כך, למשל, תקציב הפיתוח של משרד החינוך, המוקדש בעיקרו לבינוי, קוצץ בין השנים 2001 ל-2004 בכ-60% ובסוף העשור הוא עדיין לא חזר לרמתו בתחילת העשור. התמונה כמעט וזהה בכל הנוגע לתקציב הפיתוח של משרד הבריאות.

לוח 12 שלהלן מציג את נתוני הבנייה החדשה של מבני ציבור בעשור 2009-2000. עולה ממנו התמונה הבאה:

הבנייה החדשה לצורכי חינוך המשקפת את העובדה שהמדינה מסוגלת להשקיע במקומות שאליהם ההון הפרטי ממעט להגיע: כך, למשל, היישובים הערביים נטלו 22% מן הבנייה החדשה, שיעור גבוה בהרבה מחלקם בבנייה למסחר ולתעשייה. לעומת זאת, יישובי "פורום ה-15" נטלו 33% (בחישוב לאלף נפשות, הממוצע של סך כל הבנייה לצורכי חינוך ביישובים הערביים היה גבוה פי 1.7 מזה של ערי "פורום ה-15"). כמעט כל המבנים החדשים ביישובים הערביים יועדו לגני ילדים, בתי ספר יסודיים ובתי ספר תיכוניים; לעומת זאת, חלקם במבנים חדשים להשכלה גבוהה הוא זעיר.

הבנייה החדשה לצורכי בריאות התרכזה בעיקר ביישובי "פורום ה-15": כמחצית מבתי החולים ו"מוסדות בריאות אחרים" ושני שלישים מן המרפאות וחדרי החולים החדשים. היישובים הערביים, עיירות הפיתוח וההתנחלויות זכו, כל אחד, בחלק קטן מן הבנייה החדשה: עיירות הפיתוח - 5.4%, היישובים הערביים - 3.4% וההתנחלויות - 0.3%. יתרת הבנייה היתה ביישובים שאינם שייכים לאף אחת מקבוצות היישובים הנ"ל. נתונים אלה מחזקים את התחושה כי החלק הארי של שירותי הבריאות בישראל מצוי ביישובי "פורום ה-15".

לוחות 13 ו-14 להלן מציגים את נתוני הבנייה החדשה של מבני ציבור בעשור 2009-2000 - בחישוב לאלף נפשות. עולה מהם התמונה חדה יותר של חוסר איזון בין קבוצות היישוב השונות, כלהלן:

הבנייה החדשה לצורכי חינוך - בחישוב לאלף נפשות: הנתון הבולט ביותר בלוח 13 להלן הוא ההיקף הגדול של בניית מוסדות חינוך בהתנחלויות. השטח החדש שנבנה היה גדול, בחישוב לאלף נפשות, פי 2.4 מזה של כלל היישובים בישראל.

לוח 13: מבני ציבור: התחלות בנייה מצטברות לחינוך 2000-2009, מדד: ממוצע ארצי לאלף נפשות=100

ממוצע ארצי לאלף נפשות מ"ר	ממוצע ארצי = 100	יישובים יהודיים (כולל ערים מעורבות)	פורום ה-15	עיירות פיתוח	יישובים ערביים	התחליות	
43	100	82	64	95	211	323	גני ילדים ומעונות יום
95	100	78	54	67	236	255	בתי ספר יסודיים
59	100	78	41	66	237	194	בתי ספר תיכוניים
79	100	116	216	33	13	84	מוסדות השכלה גבוהה
38	100	116	24	130	13	568	ישיבות
15	100	86	63	72	184	65	מוסדות חינוך אחרים
329	100	92	89	70	151	240	סך הכל חינוך

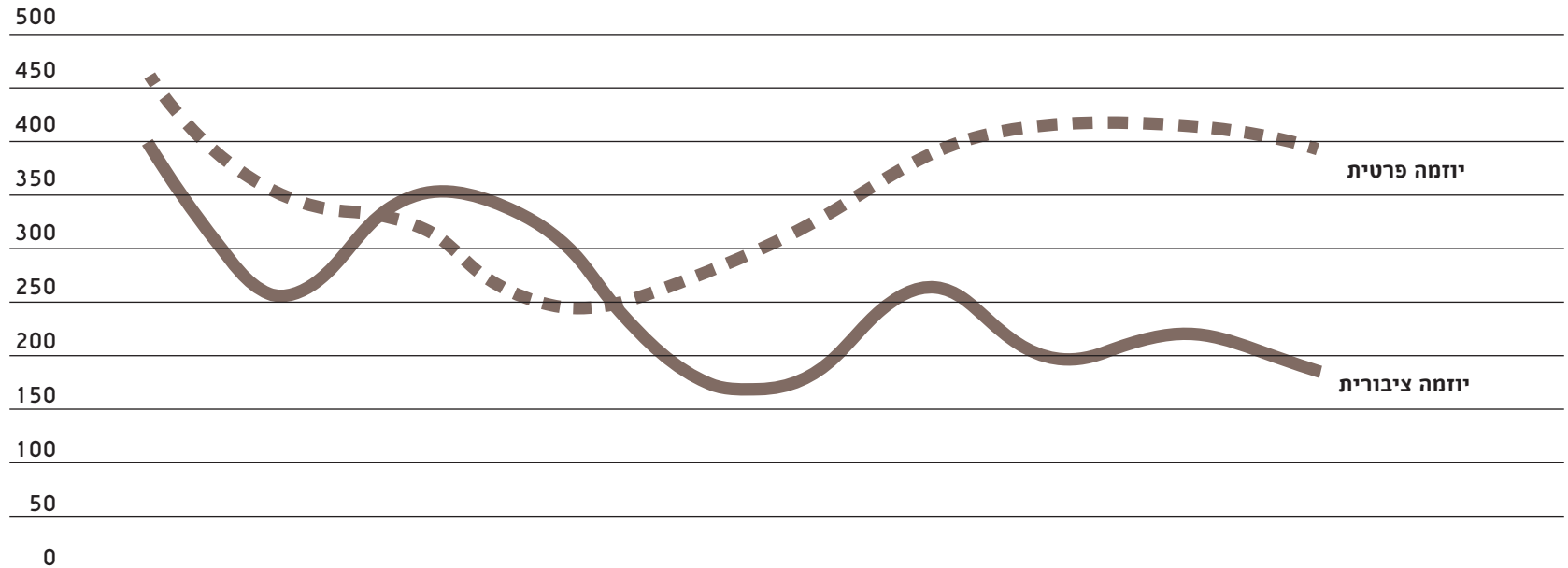
הערה: הנתונים מתייחסים רק לעיריות ומועצות מקומיות ללא מועצות אזוריות. מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך נתונים שהתקבלו מאגף בינוי בלמ"ס.

לוח 14: מבני ציבור: התחלות בנייה מצטברות לבריאות 2000-2009, מדד: ממוצע ארצי לאלף נפשות=100

ממוצע ארצי לאלף נפשות מ"ר	ממוצע ארצי לאלף נפשות = 100	יישובים יהודיים (כולל ערים מעורבות)	פורום ה-15	עיירות פיתוח	יישובים ערביים	התחליות	
36	100	118	144	5	2	0	בתי חולים
51	100	114	180	82	26	7	מרפאות וחדרי חולים
10	100	102	128	40	88	87	מוסדות בריאות אחרים
97	100	114	161	49	23	13	סך הכל בריאות

הערה: הנתונים מתייחסים רק לעיריות ומועצות מקומיות ללא מועצות אזוריות. מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך נתונים שהתקבלו מאגף בינוי בלמ"ס.

תרשים 14: מבני ציבור: התחלות בנייה לפי יוזמה 2000-2009, באלפי מ"ר

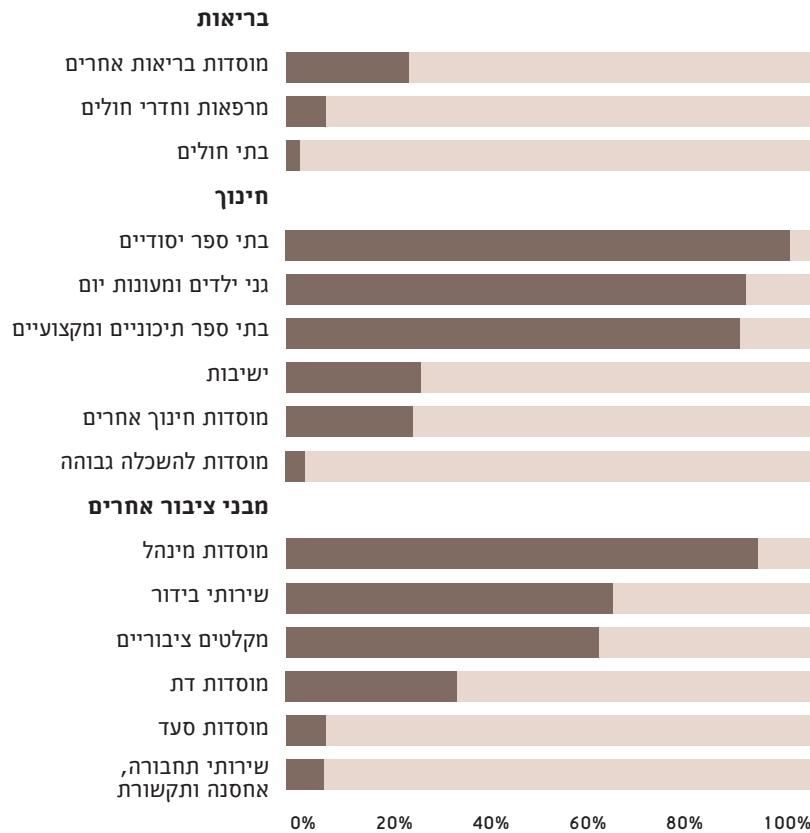


2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
456	336	314	230	248	296	375	406	407	384	יוזמה פרטית
399	256	350	327	199	179	268	199	226	190	יוזמה ציבורית

**הערות:**

1. הנתונים הם כלל ארציים.
  2. בנייה ביוזמה ציבורית: בנייה ביוזמת הממשלה, המוסדות הלאומיים, הרשויות המקומיות, והחברות שבשליטתם המלאה של מוסדות אלה.
  3. בנייה ביוזמה פרטית: בנייה שאינה ביוזמה ציבורית.
- מקור: הלמ"ס, מחולל דוחות, מרץ 2010.

## תרשים 15: מבני ציבור: סך התחלות הבנייה לפי ייעוד ויוזמה 2009-2000, באחוזים, לפי סדר יורד של יוזמה ציבורית



פרטי ציבורי



הערה: הנתונים מתייחסים רק לעיריות ומועצות מקומיות ללא מועצות אזוריות.  
מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך נתונים שהתקבלו מאגף בינוי בלמי"ס.

כולטים במיוחד היקפי הבנייה של גני ילדים ומעונות יום, בתי ספר יסודיים, בתי ספר תיכוניים וישיבות. נתונים אלה משמעותיים במיוחד על רקע העובדה שבעשור האחרון, אוכלוסיית ההתנחלויות גדלה בקצב מהיר מזה של היישובים בתוך הקו הירוק, כאשר עיקר הגידול נרשם בהתנחלויות עירוניות של חרדים.<sup>33</sup>

גם היישובים הערביים נהנו מהיקף בנייה גבוה של מבני חינוך. זאת ככל הנראה כחלק ממדיניות צמצום הפערים שנוקטות ממשלות ישראל לאחרונה, על רקע השנים הרבות שבהן סבלו יישובים אלה ממחסור חמור במבני חינוך ומהשקעת-חסה. היקף הבנייה של בתי ספר יסודיים ותיכוניים ביישובים הערביים, בחישוב לאלף נפשות, היה דומה לזה של הבנייה בהתנחלויות, אך היקף הבנייה של גני ילדים ומעונות היה נמוך יותר מהיקף הבנייה בהתנחלויות. בסיכומו של דבר, ההיקף הכולל של בנייה של מוסדות חינוך בהתנחלויות, בחישוב לאלף נפשות, היה גבוה פי 1.7 מזה של הבנייה ביישובים הערביים; זאת, בעיקר בגלל היקף הבנייה הגבוה של ישיבות בהתנחלויות.

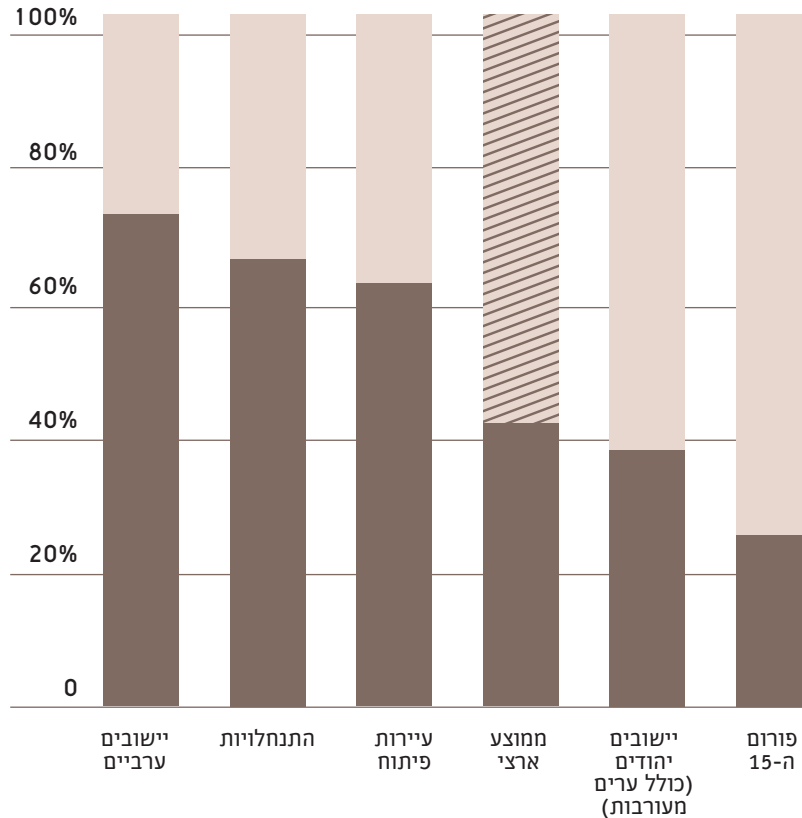
בעוד שההתנחלויות והיישובים הערביים הצטיינו בבנייה של מוסדות חינוך יסודיים ועל-יסודיים, הערים המבוססות המאוגדות במסגרת "פורום ה-15" הצטיינו בבנייה של מוסדות להשכלה גבוהה. גם ההתנחלויות רשמו היקף גדול של בניית מוסדות להשכלה גבוהה, יחסית לעיירות פיתוח ויישובים ערביים: ככל הנראה מדובר בעיקר במכללת אריאל. לעומת זאת, ביישובים הערביים היקף הבנייה של מוסדות להשכלה גבוהה היה נמוך ביותר.

הבנייה החדשה לצורכי בריאות – בחישוב לאלף נפשות: כאשר לבנייה של מוסדות בריאות, קבוצת היישובים הכולטת ביותר היא זו של "פורום ה-15": הנתונים הגבוהים ביותר הם עבור בתי חולים ומרפאות. שתי הקבוצות עם הנתונים הנמוכים ביותר הן ההתנחלויות והיישובים הערביים.

### התחלות בנייה ביוזמה פרטית וביוזמה ציבורית

מבני ציבור נבנים הן ביוזמה פרטית והן ביוזמה ציבורית, כאשר רוב הבנייה היא ביוזמה פרטית. תרשים 14 שלהלן מפרט את התפלגות הבנייה לפי מקור היוזמה לאורך העשור האחרון. אפשר לראות כי הבנייה ביוזמה פרטית ירדה מאוד בתקופת המיתון הכבד של

**חרשים 16:**  
**מבני ציבור: התחלות בנייה מצטברות**  
**לפי יוזמה וקבוצות יישוב, 2009-2000,**  
**לפי סדר יורד של יוזמה ציבורית, באחוזים**



פרטי  
 ציבורי

הערה: הנתונים מתייחסים רק לעיריות ולמועצות מקומיות, ללא מועצות אזוריות.  
 מקור: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, מחולל זוחות, מרץ 2010.

תקופת האינתיפאדה השנייה, מ-456 אלפי מ"ר ב-2000 ל-230 אלפי מ"ר ב-2003. לאחר מכן, בגל הצמיחה של השנים 2004-2008, היא שבה ועלתה עד לרמה קרובה לזו של ראשית העשור.

לעומת זאת, הבנייה של מבני ציבור ביוזמה ציבורית דווקא התאוששה מעט תוך כדי מהלך האינתיפאדה, אך לאחר מכן רשמה ירידה מתמשכת, ככל הנראה בשל הקיצוצים העמוקים בתקציב המדינה ובעיקר בתקציבי הפיתוח, בשנים 2004-2008. ב-2009, שטח התחלות הבנייה ביוזמה ציבורית היה קטן בכמחצית מזה של תחילת העשור.

תרשים 15 להלן מציג נתונים על התפלגות הבנייה החדשה לפי מקור היוזמה ולפי ייעוץ התרשים מעלה כי בעשור 2000-2009, מרבית הבנייה של מוסדות בריאות - בתי חולים ומרפאות - נעשתה ביוזמה פרטית (קופות החולים מסווגות לצורך עניין זה כמוסד פרטי).

הבנייה של מוסדות חינוך מתחלקת באופן ברור לשתי קטגוריות: מוסדות חינוך קדם-יסודיים, יסודיים ותיכונים, שרובם נבנים ביוזמה של הממשלה והרשויות המקומיות; ומבנים להשכלה גבוהה ולישיבות, הנבנים ברובם ביוזמה של המוסדות עצמם, גם אם בסיוע תקציבי ממשלתי.

בקרב "מבני ציבור אחרים" בולטים מוסדות מינהל, שרובם נבנים ביוזמה ציבורית, ומצד שני מוסדות סעד ושירותי תחבורה ותקשורת, שם הבנייה היא ביוזמה פרטית.

כאשר בוחנים את הנתונים על יוזמה ציבורית ויוזמה פרטית לפי קבוצת יישוב, עולה תמונה חדה ביותר: ביישובים הערביים, שבהם רמת המשאבים המקומיים נמוכה, כשלושה-רבעים מכלל הבנייה של מבני ציבור נעשית ביוזמה ציבורית. לעומת זאת, ביישובים המבוססים ביותר בישראל, אלה המאוגדים במסגרת "פורום ה-15", כשלושה רבעים מן הבנייה של מבני ציבור הם ביוזמה פרטית.

עוד בולטת העובדה שבהתנחלויות, הנהנות מסיבסוד ממשלתי רב, מרבית הבנייה של מבני ציבור נעשית ביוזמה ציבורית.

# חילות סיכום

לעומת זאת, המגזר הציבורי, שהוא המוביל בבנייה של מבני ציבור, השקיע בעשור האחרון ביישובים הערביים, אם מתוקף מחויבותו על פי חוק ואם מתוך מדיניות של צמצום פערים, בעקבות שנים רבות של אפלייה והזנחה. ראינו עוד כי המגזר הציבורי, באמצעות מסכת הטבות היסטוריות, הפך את עיירות הפיתוח למרכזי תעשייה. לבסוף, ראינו כי המגזר הציבורי מפנה כספים רבים לבניית מבני ציבור בהתנחלויות.

לאור חוסר האיזון הבולט בין המחוזות ובין קבוצות היישוב השונות בכל הנוגע להשקעה עסקית, נראה שהמדינה צריכה להיות מעורבת הרבה יותר בעידוד ובהכוונה של השקעות למחוזות ולקבוצות היישוב הסובלים ממיעוט השקעות, ובראשם, ראשית, קבוצת היישובים הערביים בישראל שבתוך הקו הירוק ושנית, מחוז ירושלים, שבו ריכוזים גדולים של יהודים חרדים והאוכלוסייה הפלסטינית של מזרח ירושלים. אם ימשיך המגזר העסקי להוביל באופן כמעט בלעדי את מדיניות ההשקעה במסחר ובתעשייה, היא תמשיך להתרכז במחוזות מרכז ותל אביב.

הנתונים שהוצגו במסמך זה מצביעים על חוסר איזון רב בהשקעות בבנייה שלא למגורים, המהווה חלק מן ההשקעה בנכסים קבועים בישראל. חוסר האיזון ניכר הן בהשוואה בין מחוזותיה של הארץ ובין קבוצות יישובים בולטות בתוכה – היישובים המבוססים המאוגדים ב"פורום ה-15", עיירות הפיתוח, היישובים הערביים וההתנחלויות.

חוסר האיזון בהשקעות הוא מרכיב מרכזי בחוסר האיזון בקצב הפיתוח והצמיחה של חלקי הארץ השונים. בו בזמן הוא מלמד גם על חוסר איזון באפשרויות התעסוקה והפרנסה בין קבוצות שונות באוכלוסיית ישראל.

הנתונים שהוצגו במסמך זה מרמזים גם על כיווני שינוי אפשריים. ראינו כי המגזר העסקי, המשקיע במבני מסחר ושירותים עסקיים ובמבני תעשייה, ממקד את פעילותו במחוזות תל אביב ומרכז. ראינו עוד כי הוא אינו פונה אל היישובים הערביים בישראל, במיוחד בכל הנוגע לתעשייה.

## הגדרות

### השקעה מקומית גולמית:

סיכום של השינוי במלאי ושל ההשקעה הגולמית בנכסים קבועים.

### השקעה בנכסים קבועים:

השקעה גולמית בבינוי, השקעה בכלי תחבורה, מכונות וציוד והשקעה בנכסים בלתי מוחשיים.

### השקעה מקומית גולמית בבינוי:

השקעה גולמית בבנייה למגורים, השקעה גולמית בבניית מבנים שלא למגורים, והשקעה בעבודות הנדסה אזרחית.

### א. השקעה בבתי מגורים:

השקעה בבניינים חדשים למטרת מגורים, לרבות תוספות ושיפוצים בקנה מידה גדול בבניינים קיימים. ההשקעות כוללות את עלות הצביעה של בניינים חדשים ואת העלות של מתקנים קבועים (הסקה מרכזית, מעליות, מיזוג אוויר וכד.).

### ב. השקעה בבניית מבנים שלא למגורים:

בניית בניינים ותוספות בנייה המיועדים להארכה, למסחר ולשירותים עסקיים, לתעשייה, לחקלאות ולבנייני ציבור:

**בנייה להארכה:** בנייה המיועדת לאירוח תיירים מחו"ל ומישראל.

**בנייה לחקלאות:** בנייה המיועדת למשקים חקלאיים. **בנייה למסחר ולשירותים עסקיים:** בנייה המיועדת למסחר, עסקים, שירותים אישיים ומשרדים.

**בנייה לתעשייה:** בנייה המיועדת לתעשייה ולמלאכה. **בנייה לבנייני ציבור:** בניית המיועדת למתן שירותים לציבור - שירותי חינוך, בריאות, סעד, דת, מינהל ממשלתי, בידור, ספורט, תחבורה, תקשורת ואחסנה.

### ג. עבודות הנדסה אזרחית:

עבודות תשתית ועבודות הנדסיות אחרות כגון: סלילת כבישים, בניית נמלים, תעלות ודרכי מים, נמלי תעופה, גשרים, מערכות ביוב, מכרות, מפעלים להפקת חשמל ומים, ניקוז והכשרת קרקע חקלאית וכד'.

### התחלת בנייה:

התחלת חפירת היסודות של בניין. מועד התחלת הבנייה של דירה הוא מועד התחלת הבנייה של הבניין שבו היא ממוקמת.

### שטח בנייה:

סך כל שטח כל הקומות בבניין, כולל הקירות החיצוניים, שטח המרפסות והשטח הבנוי מתחת לעמודים. שטח קומה נמדד בין הקצוות החיצוניים שלה.

### יחם בנייה:

מתכנן הבנייה (מי שקובע את המיקום, התקן והשטח) והמפקח עליה.

### בנייה ביוזמה ציבורית:

בנייה ביוזמת הממשלה, המוסדות הלאומיים, הרשויות המקומיות והחברות שבשליטתם המלאה של מוסדות אלה.

### בנייה ביוזמה פרטית:

בנייה שאינה ביוזמה ציבורית.

מקור: הלמ"ס, בינוי 2008.

## חיובי ארנונה לפי סוג נכס

### פרוט הסיווגים

נתונים נאספים מהדוח המפורט של הרשויות המקומיות "נכספח 6 לטופס 2"

**עסקים:** משרדים ושירותי מסחר, עסקים אחרים (פרט לבנקים), בתי קולנוע, חנויות, מקצועות חופשיים, תחנת דלק, מסעדות, קוסק מזנון, אירוח ובתי קפה, חנויות שיווק, בתי מרקחת, מחסן עסקים, מסחר כללי, בתי קירור, מסחר קמעונאי, מסחר במרכז מסחרי, מסחר בשכונות, מעברים בקניון.

**בנקים:** בנקים, חברות ביטוח.

**תעשייה ומלאכה:** תעשייה, מלאכה, מחסנים, חדרי פיקוח ובקרה, בתי בד, סככות לתעשייה, סככות למלאכה, מוסכים, מחצבה, שטח מגוון בתעשייה, מתפרות.

מקור: למ"ס, תחום בינוי ורשויות מקומיות.

## מתודולוגיה

### צורת החישוב של הלמ"ס:

אומדני ההשקעה בבניית מבנים שלא למגורים המחושבים על ידי הלמ"ס לכל אחד מהיעודים: תעשייה, מסחר ושירותים עסקיים, הארחה וחקלאות, מבוססים על שטח הבנייה, תאריך התחלה וסיום הבנייה, ומחיר ממוצע למטר רבוע. ערך ההשקעה, בתקופה נתונה, מתקבל על ידי הכפלת המחיר הממוצע למטר רבוע בשטח הבניין שנבנה באותה תקופה, בהתאם לסוג הבניין (כגון: חקלאי, תעשייתי, משרדים, בתי מלון וכיו"ב).

חישוב אומדן ההשקעה בבניית מבני ציבור הינו שונה ומבוסס על נתונים כספיים של הוצאות בפועל המתקבלים מחברות ומוסדות גדולים (כולל דוחות החשב הכללי, הרשויות המקומיות והמוסדות הלאומיים), הלמ"ס, הבינוי 2008.

### אומדן ההשקעה הגולמית בבינוי:

האומדן של ההשקעה הגולמית המצטברת לתקופה 2009-2000, מתבסס על **אומדן של שטח הבנייה שנבנה בפועל** לאורך אותה תקופה **ועלות ממוצעת לבניית מטר רבוע** לפי ענף.

#### א. אומדן השטח שנבנה בפועל:

האומדן של השטח שנבנה בפועל מתבסס על נתוני התחלות הבנייה לשנים 2009-2000, ומשך הזמן הממוצע לבנייה לפי ענף.

יצוין כי 95% לערך מהתחלות הבנייה מגיעות לגמר בנייה.

#### ב. עלות ממוצעת לבניית מטר רבוע:

העלות הממוצעת לבניית מטר רבוע לפי ענף הינה עלות הבנייה לשנת 2005.

אומדני המחירים הממוצעים למטר רבוע (במחירים קבועים) מחושבים על ידי הלמ"ס לפי מדד מחירי תשומות בנייה למגורים ומבוססים על נתוני סקרי הוצאות בנייה. המחיר למ"ר של בנייה למשרדים, לעסקים, ולבנייני ציבור מתעדכן מאז שנת 1981 ואילך על פי ממצאי סקר עלות בנייה למגורים שמבוצע במסגרת מיזם השוואה בין לאומית למדינות ארגון OECD-ה.

מקור: הלמ"ס, מבוא, בינוי 2008.

### צורת החישוב של אומדן השטח שנבנה בפועל לפי מחוז וקבוצות יישוב:

על פי נתונים שהתקבלו מהלמ"ס עולה כי, משך הזמן הממוצע של בניית מבני מסחר ושירותים עסקיים עומד על 21 חודשים, ומשך זמן הבנייה הממוצע של מבני תעשייה עומד על 15.5 חודשי בנייה.

בכדי לחשב את אומדן השטח שנבנה בפועל לתקופה שבין 2009-2000 בשני ענפים הללו, אנו מניחים כי כל התחלות הבנייה שהיו בשנים 2008-2000 הגיעו לגמר בנייה עד סוף 2009 ועל כן כולן מקבלות ביטוי בחישוב אומדן השטח שנבנה בפועל.

לעומת זאת, אומדן השטח שנבנה בפועל בשנות הקצה - 1999 ו-2009 מחושב באופן יחסי לפי משך זמן הבנייה הממוצע של כל ענף.

### אומדן ההשקעה הגולמית בבינוי בחישוב לנפש:

לצורך חישוב ההשקעה בבינוי בחישוב לנפש נלקחו נתוני האוכלוסייה הממוצעת של כל מחוז וקבוצת יישוב לשנים 2009-2000.

## הערות

- 1 שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס, אוהד דהאן, העדפה ממשלתית במימון יישובים, מרכז אדוה, נובמבר 2008.
- 2 ברצוננו להודות למר ג'ורג' קון, מנהל גף בינוי ורשויות מקומיות בלמ"ס ולגב' ניצן שכתר מגף חשבונות לאומיים בשלמ"ס על סיועם בהכנת מסמך זה. כמו כן, אנו מודים לקרן כהנוף מקנדא על תמיכתה שאפשרה את חיבורו של מסמך זה.
- 3 הכוונה היא להשקעות בנכסים קבועים. השקעות אלה מתחלקות לשלושה: השקעה בבינוי, השקעה בכלי תחבורה, מכוונות וציוד והשקעה בנכסים בלתי מוחשיים. ר' נספח הגדרות.
- 4 ר' גם בנק ישראל, דו"ח שנתי 2005, עמ' 35.
- 5 לנתוני השקעה בעשור האחרון ר' בנק ישראל, דו"ח שנתי 2009 עמ' 44.
- 6 הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2010, לוח 12.32.
- 7 בספרות המקצועית יש חילוקי דעות באשר לטיב הקשר שבין מחזורי הצמיחה ומחזורי ההשקעה בבניית מבנים שלא למגורים. ההשקעה בבניית מבנים שלא למגורים נוטה לעלות ולרדת במקביל למחזוריים הכלכליים, אם כי בפיגור קל, שכן מדובר בהתחייבות כספית גדולה וארוכת טווח ויש פער של זמן בין ההחלטה להשקיע ובין ההשקעה עצמה. מחקר שנעשה בישראל מצא כי התנדויות המחזורית בהשקעה בבינוי על שני מרכיבי העיקריים, ולמגורים ושלא למגורים, משפיעה על המחזוריים הכלכליים ואינה מושפעת מהם. George Kun, 2000, "Measuring Cyclical Fluctuations in Construction Investment." Israel, Central Bureau of Statistics.
- 8 מחקר אחר הצביע על כך ששינויים בהשקעה הגולמית בבניית מבנים שלא למגורים משפיעים על מחזור העסקים ולא ההפך; ר' Myeong-Soo Kim, July 2002, "A Comparative Study on Residential Investment and Non-Residential Investment in GDP Fluctuation." Asian Real Estate Society Joint International Conference. מחקר שנעשה בארצות הברית מצא כי ההשקעה הגולמית בבניית מבנים שלא למגורים מושפעת מהשינויים במחזוריים הכלכליים אך אינה משפיעה עליהם: K. Green, 1997, "How Changes in Residential and Non-Residential Investment Predict Changes in GDP." Real Estate Economics, Vol. 25 .
- 9 לגבי מבני מסחר ר' מעלות Standard & Poors, סקירות ענפיות, מבני מסחר, משרדים ונדל"ן מניב בישראל, ספטמבר 2007.
- 10 ב-2006, כ-2 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים) הושקעו "בבניית מפעל רכיבים אלקטרוניים בנפת אשקלון", מתוך השקעה כוללת במבני תעשייה של 3.8 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים); ב-2007, כ-3 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים) הושקעו "בבניית מפעל רכיבים אלקטרוניים בנפת אשקלון" מתוך השקעה כוללת של 5.5 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים) (כולל עבודות הנדסה אורחיות; הלמ"ס, סקרי תעשייה 2006 ו-2007, לוחות 12 ו-11).
- 10 הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2010, לוח 18.1.
- 11 הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2010, לוח 12.12.
- 12 הנתונים עבור תל אביב, באקה-ג'ת, שגור, אור עקיבא, בקעת בית שאן, קרית יערים ובית אל הם של 2004. היישובים ג'וליס, ירכא וכפר ברא לא דיווחו נתונים.
- 13 "עסקים" לרבות משרדים ושירותי מסחר; "בנקים" לרבות חברות ביטוח. ר' נספח הגדרות.
- 14 נציין כי בלוחות שיוצגו להלן, הנתונים ברמה של מחוז כוללים גם מועצות אזוריות בעוד שהנתונים ברמה של קבוצות יישוב כוללים עיריות ומועצות מקומיות ללא מועצות אזוריות. כיוון שכך, סך כל השטח המבונה בלוח 4 נמוך מסך הכל בלוח 2.
- 15 הניתוח בכת-פרק זה מתבסס על שני נתונים שונים על זה: בעוד שהנתון עבור 2003 הוא גודל השטח המבונה החייב בארנונה, הנתון עבור 2009-2000 הוא גודל ההשקעה הכספית בבנייה חדשה.
- 16 על פי הלמ"ס, ההשקעה המצטברת לשנים 2009-2000 במבני מסחר ושירותים עסקיים עמדה על 19.5 מיליארד ש"ח (במחירי 2005). בעוד שעל פי אומדנו ההשקעה באותם שנים עמדה על 16.8 מיליארד ש"ח (במחירי 2005). ההפרש נובע מכך שנתון ההשקעה בבינוי שמתפרסם על ידי הלמ"ס כולל גם מרכיב של השקעה בגין שיפוצים ועבודות הנדסה אורחיות (מים וביו); שניהם סתתמים בכ-2.5 מיליארד ש"ח (שיחה עם גף חשבונות לאומיים בלמ"ס, ינואר 2011).
- 17 לצורך חישוב זה השתמשנו בנתוני האוכלוסייה הממוצעת לשנים 2009-2000 של 2000 מחוז ירושלים בינכי נתוני האוכלוסייה הפלסטית הממוצעת בעיר ירושלים לאותן שנים, שאותם לקחנו ממכון ירושלים לחקר ישראל, שנתון סטטיסטי 2009-2010.
- 18 ב"ן התייחס לאחורנה (6.2.2011) למיעוט ההשקעה של מדינת ישראל בתשתיות חינוך במחוז ירושלים: בג"ץ 3834/01.
- 19 הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2010, לוח 18.1.
- 20 הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2010, לוח 12.12.
- 21 הנתונים עבור תל אביב-יפו, באקה-ג'ת, שגור, ערעה, כוכב יאיר, עין קנייא ואור עקיבא הם לשנת 2004. עבור היישובים ג'וליס, ירכא וכפר ברא לא היו דיווחים.
- 22 הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2004, לוח 12.16.
- 23 החישוב הוא לאוכלוסייה הערבית הנסקרת במסמך זה ולא לכלל האוכלוסייה הערבית המתגוררת במדינת ישראל. אנו לא כוללים ערבים המתגוררים בערים מעורבות וישובים ערביים למועצות אזוריות. אוכלוסיית ישראל ואוכלוסיית היישובים הערביים חושבה כממוצע לשנים 2009-2000.
- 24 דרוו צבן, 2007, אומדן חלקי של תקציבי ממשלה המופנים להתנהלות בדה המערבית וברצועת עזה ושל התקצוב העודף בשנת 2001; המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, סקר אזורי תעשייה ברשויות המקומיות הערביות בישראל, יולי 2007.
- 25 הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, 2004: לוח 12.12.
- 26 הסך הכל בלוח זה, 22,181 אלפי מ"ר, נמוך מסך הכל בלוח 6 - 29,719 אלפי מ"ר, שכן הוא אינו כולל את המועצות האזוריות. חלק ניכר משטחי התעשייה בישראל מצוי במועצות אזוריות: ב-2003 מדובר היה ב-7.5 מיליון מ"ר, כרבע מכלל שטחי התעשייה בישראל. שטחי התעשייה הנרחבים ביותר של מועצות אזוריות היו במחוז הצפון - 2.4 מיליון מ"ר, במחוז המרכז - 1.9 מיליון מ"ר, ובמחוז הדרום - 1.9 מיליון מ"ר. חלק ניכר משטחים אלה ממוקם בקרבה לעיריות פיתוח.
- 27 על פי הלמ"ס, ההשקעה המצטברת לשנים 2009-2000 במבני תעשייה עמדה על 29 מיליארד ש"ח. ההפרש בין הנתון של הלמ"ס ובין האומדן שלנו נובע, בין השאר, מכך שהלמ"ס כוללת בנתון שלה שני מרכיבי השקעה נוספים: כימיקלים וכרייה וחציבה, בסך של יותר מחצי מיליארד ש"ח (שיחה עם גף חשבונות לאומיים בלמ"ס, ינואר 2011).
- 28 על פי סקר התעשייה של הלמ"ס לשנת 2006, כ-34% מתעשיות הטכנולוגיה העילית, 31% מתעשיות הטכנולוגיה המעורבת ו-24% מתעשיות הטכנולוגיה המסורתית, נמצאים במחוז מרכז.
- 29 מתוך 25 עיריות פיתוח, 13 נמצאות במחוז צפון ו-10 במחוז דרום.
- 30 החישוב הוא לאוכלוסייה הערבית הנסקרת במסמך זה ולא לכלל האוכלוסייה הערבית המתגוררת במדינת ישראל. אנו לא כוללים ערבים המתגוררים בערים מעורבות וישובים ערביים למועצות אזוריות. אוכלוסיית ישראל ואוכלוסיית היישובים הערביים חושבה כממוצע לשנים 2009-2000.
- 31 חישוב של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, סקר כוח אדם, 2009.
- 32 אומדן ההשקעה במבני ציבור המחושב על ידי הלמ"ס אינו מבוסס על נתוני שטח בנייה ועלות ממוצעת אלא על דיווחים כספיים תקופתיים של הוצאות בפועל המתקבלים מחברות, מפעלים ומוסדות גדולים (כולל דו"חות החשב הכללי של משרד האוצר, הרשויות המקומיות והמוסדות הלאומיים).
- 33 שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס, אוהד דהאן, העדפה ממשלתית במימון יישובים, מרכז אדוה, נובמבר 2008.

עיצוב: סטודיו נעם תמרי

