

## הטבות מס ליישובים – כלכלה ופוליטיקה בדגש על חוק הנגב\*

נעם זוסמן\*\*

סדרת מאמרים לדיון 2003.06  
אפריל 2003

\* תודה מיוחדת לדניאל רימון ממינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר, לארז אורעד ואורי קרניאל מנציבות מס הכנסה, ליששכר דור ממשרד הפנים, לתמר אדרי - מנכ"ל וועדת הבחירות המרכזית, לאורי גלעד - ראש אגף כלכלה בתנועה הקיבוצית, ולשרון סופר מהמרכז למחקר ומידע בכנסת, על הארת סוגיות שונות וסיוע אחר. ברצוני להביע את הערכתי לממלאי תפקידים שונים במפלגת העבודה, בליכוד, במרצ ובמפד"ל שהעמידו לרשותי נתונים אנונימיים על מקומות המגורים של נציגי מוסדות שונים במפלגותיהם ו/או מידע על תהליכי הבחירות הפנימיות. כמו כן, תודתי נתונה לעדי ברנדר ממחלקת המחקר בבנק ישראל ולמיכאל שראל ממשרד האוצר על הערותיהם המועילות לגרסה קודמת של העבודה.

\*\* מחלקת המחקר, בנק ישראל <http://www.boi.gov.il>

הדעות המובאות במאמר זה אינן משקפות בהכרח את עמדת בנק ישראל

מחלקת המחקר, בנק ישראל ת"ד 780 ירושלים 91007  
Research Department, Bank of Israel, POB 780, 91007 Jerusalem, Israel

# הטבות מס ליישובים – כלכלה ופוליטיקה בדגש על חוק הנגב

נעם זוסמן

## תקציר

הטבות מס ליישובים הוא אחד האמצעים לפיזור אוכלוסין וצמצום פערים כלכליים-חברתיים אזוריים. הכוונה לזיכוי במס הניתן לנישומים המתגוררים ביישובים מסוימים באזורי עדיפות לאומית.

בשנת 2001 זכו להטבות מס 478 ישובים בהם התגוררו כ-1.2 מיליון תושבים, כאשר רק כ-61% מהנישומים היו מעל סף המס ועל כן נהנו מהטבה. העלות הכוללת הסתכמה ב-2.03 מיליארדי ש"ח, תוך שונות אזורית רבה: הטבת המס במחוז הדרום במסגרת חוק הנגב עמדה על כ-1.2 מיליארדי ש"ח (1,988 ש"ח לתושב), על כ-0.6 מיליארד ש"ח במחוז הצפון (1,504 ש"ח) ועל כ-0.2 מיליארד ש"ח בשי"ע (997 ש"ח). חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2002 ותוכנית החירום הכלכלית בהמשך אותה שנה הביאו לצמצום הטבות המס בלמעלה מ-0.4 מיליארד ש"ח.

לאחר שרשימת היישובים המוטבים הוקפאה במהלך שנות התשעים, הוענק בין השאר בשנים 2000-2001 זיכוי במס בשיעור של 15% ל-14 יישובים בצפון הארץ, כמו ליישובי קו העימות, ונחקק חוק הנגב. מדובר בשני אירועים נפרדים ובלתי תלויים הנבדלים זה מזה בתהליך החקיקה ובעיתויו, כמו גם בתחולת הטבות המס ועלותן.

מהמחקר עולה בין השאר שההסתברות לזכות בהטבת מס בצפון הארץ הייתה גבוהה יותר ביישובים הקרובים לגבול ישראל-לבנון, כמו גם ביישובים הטרוגניים מבחינה פוליטית - הן מפלגות הימין והן מפלגות השמאל לא זכו בהם ברוב של 60% ומעלה בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה, וכאלו שיש להם נציגות במרכזי מפלגות משני קצות הקשת הפוליטית, מוסדות מפלגתיים המשפיעים על בחירת המועמדים לכנסת. ממצא זה עולה בקנה אחד עם מודל ה-median voter. טיב האומדן המשלב את הנציגות במרכזי המפלגות עולה על זה הכולל הצבעה דו-גושית רחבה למפלגות. יכול להיות שהדבר נובע מכך ששיקולים פנים מפלגתיים, כמו הצלחה בבחירות פנימיות, היו חזקים יותר משיקולים אלקטורליים שהם מטבעם כלליים.

במסגרת חוק הנגב מראשית 2001 נקבעו שיעורי זיכוי במס דיפרנציאליים ליישובים עירוניים ולמועצות אזוריות. המחקר מצביע על כך שהשיעורים עונים על הקריטריונים הא-פוליטיים הבאים:

ככל שהדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית נמוך יותר שיעור הזיכוי במס גבוה יותר; ככל שהרשות מרוחקת יותר מיישוב עירוני גדול שיעור הזיכוי במס עולה בקצב הולך ופוחת; קיים קשר שלילי בין גודל אוכלוסיית היישוב לבין שיעור הזיכוי במס - יתכן שעלות ההטבה הייתה גורם מרתיע מפני קביעת שיעורים גבוהים יותר ליישובים גדולים; שיעור הזיכוי במס מתואם חיובית עם גובה הטבה ממנה נהנה היישוב לפני החלת החוק, הטבה שהייתה נמוכה כמה מונים מההטבה ממנה נהנו יישובים דומים בחבלי ארץ אחרים.

למשתנים פוליטיים הייתה השפעה מובהקת אך לא משמעותית על שיעורי הזיכוי במס שנקבעו בחוק הנגב – מפלגות אחדות הצליחו כפי הנראה להעלות את שיעורי הזיכוי במס של בוחריהם המסורתיים ביישובי חוק הנגב, מעבר למתבקש מהמאפיינים הא-פוליטיים של היישובים. להטרוגניות בדפוסי הצבעה למפלגות ולנציגות מהרשות המקומית בגופים הבוחרים במפלגות משני קצות הקשת הפוליטית לא הייתה כל השפעה על שיעור הזיכוי במס.

# TAX CREDITS FOR SPECIFIC LOCALITIES: ECONOMIC AND POLITIC ASPECTS WITH SPECIAL REFERENCE TO THE NEGEV LAW

Noam Zussman

## Abstract

Tax credits to taxpayers in areas of national priority are one of the methods of dispersing the population and narrowing socioeconomic gaps between regions.

In 2001, 478 localities with a total of about 1.2 million residents were granted such tax relief. The total cost was NIS 2.03 billion, with great geographical differences: the southern region (the Negev Law zone) received NIS 1.2 billion (or NIS 1,988 per capita), the total for the north came to NIS 0.6 billion (NIS 1,504 per capita), and Jewish settlers in Judea, Samaria and the Gaza Strip received about NIS 0.2 billion (NIS 997 per capita).

In 2000–01 fourteen northern rural localities, such as those close to the Israel–Lebanon border, were granted tax credits. The probability of receiving such credits was higher for those localities close to the border, and for those politically heterogeneous ones, a finding consistent with that of the median-voter model. The quality of the estimate that incorporates variables relating to representatives of the localities in the central party caucuses was better than that which included broadly bipartisan voting in general elections. This may derive from internal party considerations such as success in internal elections outweighing general election ones.

The Negev Law introduced at the beginning of 2001 set differential tax credit rates for different municipalities. This research suggests that the rates determined satisfy the following apolitical criteria: the lower the socioeconomic grading of the local authority, the higher the credit rates; the tax credit rises at a reducing rate the greater the distance of the locality from a large city; population size is negatively related to tax credit - the cost of the credit may act as a deterrent to setting high rates for large population centers.

Political factors had statistically significant but not meaningful effects on the rates of tax credits determined for the Negev; some parties apparently succeeded in raising the rate for their traditional voters in the municipalities covered by the Negev Law beyond the level that would be expected based on their apolitical features. Heterogeneity in general election voting of the local authorities residents and their representation in the electoral bodies of the parties at both ends of the political spectrum had no effect on the rates of tax credits.

## הקדמה

מדינת ישראל, כמו מדינות מערביות רבות אחרות, חרתה על דגלה מדיניות של פיזור אוכלוסין וצמצום פערים כלכליים-חברתיים אזוריים. מדיניות זו שמה לה למטרה להגדיל את האוכלוסייה, כולל עולים חדשים, באזורים המרוחקים משפלת החוף, שאכלסה עם קום המדינה (ביחד עם ירושלים) כ-90% מהתושבים היהודיים, ולדאוג לרווחתם. לא רק זאת, לעיתים היא עודדה התיישבות יהודית בחלקים שונים של ארץ ישראל במטרה לעצב מחדש את גבולות הקבע, וכך הייתה הלכה למעשה המשך ישיר של פעילות הגופים המיישבים בתקופה שקדמה להקמת המדינה ולקביעת גבולות החלוקה. גורמים אחדים עמדו ביסוד מדיניות זו: אידיאולוגיים, גיאוגרפיים, ביטחוניים, כלכליים, תכנוניים, כאלו הנוגעים לאיכות הסביבה וכיוצא בזה.

במסגרת מדיניות זו מסייעות רשויות שלטוניות אחדות בישראל לעוסקים הבוחרים למקם את עסקיהם באזורי עדיפות לאומית, כמו גם לתושבים המתגוררים באותם חבלי ארץ. בין השאר ניתן למנות את הבנייה הציבורית והסיוע ברכישת דירות מגורים; מענקי איזון נדיבים לרשויות מקומיות באזורי עדיפות לאומית או בקו העימות; תוספת משאבי טיפוח לתלמידים והטבות בתנאי שכר לעובדי הוראה; הקצאת משאבים להקמת תשתיות פיזיות (תחברותיות, אזורי תעשייה, מוסדות ציבור ועוד), להכשרה מקצועית ועוד כהנה וכהנה. כמו כן, במסגרת החוק לעידוד השקעות הון (תשי"ט-1959) והחוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה (תשמ"ד-1984) ניתנים מענקים נרחבים והקלות במס לעוסקים המשקיעים באזורי עדיפות לאומית.

עבודה זו מוקדשת להטבות מס ליישובים, אחד מכלי המדיניות למימוש פיזור האוכלוסין ושיפור רווחת תושבי הפריפריה, תוך התמקדות בהיבטים הפוליטיים הכרוכים בהענקתן. הטבות המס ליישובים הן זיכוי במס הניתן לנישומים המתגוררים (או בחלק מהמקרים מועסקים) ביישובים מסוימים באזורי עדיפות לאומית ובקווי עימות, רובם המכריע בצפון הארץ, בדרומה וביש"ע. הזיכוי ניתן בשיעור מההכנסה ברוטו, בדרך כלל עד תקרה.

למיטב ידיעתנו רק שלוש מדינות מערביות, לבד מישראל, העניקו בשנת 2001 ניכוי או זיכוי במס לתושבים המתגוררים באזורי עדיפות לאומית: נורווגיה וקנדה לתושבים המתגוררים במחוזות ויישובים אחדים בצפון המדינה ותורכיה למתגוררים ביישובים עירוניים מסוימים במזרח המדינה<sup>1</sup>.

בשנת 2001 נהנו מהטבות מס 478 יישובים בהם התגוררו כ-1.2 מיליון תושבים המהווים כ-18% מתושבי המדינה. לפי מודל המס של מינהל הכנסות המדינה, המשמש כאחד מבסיסי הנתונים לעבודה, התגוררו באותם יישובים כ-400 אלף נישומים יחידים (15.6% מכלל הנישומים היחידים), כאשר רק כ-61% מהם היו מעל סף המס (בדומה לממוצע הכלל ארצי) ועל כן נהנו מהטבה כלשהי. העלות הכוללת של ההטבות הסתכמה ב-2.03 מיליארדי ש"ח, שהם כ-3.8% מגביית מס הכנסה על יחידים וכ-7.5% מאומדן הטבות המס בתחום המיסוי הישיר.

לעבודה שני חלקים: בחלק א' נסקור את המסגרת החוקית להענקת הטבות המס ליישובים, נתאר בקצרה את ההתפתחות ההיסטורית של ההטבות, ונציג את התפרוסת הגיאוגרפית שלהן; בחלק ב' נבחן את

<sup>1</sup> כמו כן בשוודיה ניתן זיכוי במס על הכנסות שהופקו באזורים מוגדרים בצפון אפריקה (Spanish North African cities), בצרפת מוכרות לצורך מס השקעות של יחידים במגורים ובמניות של חברות במושביות לשעבר (לעיתים אף בשיעורים מוגדלים), ובאירלנד מוכרות לצורך מס הוצאות השיפוץ של דירות בבעלות באזורי עדיפות לאומית.

ההשערה ששיקולים פוליטיים היו כרוכים בהענקת הטבות מס ליישובים בתקופת ממשלת ברק, בדגש על אזור צפון הארץ (סעיף 3) וחוק הנגב בראשיתו (סעיף 4). סיכום ומסקנות יחתמו את העבודה.

## א. החקיקה וההתפתחות ההיסטורית של הטבות המס ליישובים<sup>2</sup>

ראשיתן של הטבות המס ליישובים בשנת 1955, אז ניתנו פטורים והנחות ממס לתושבי אילת. משנת 1957 צורפו לאילת ישובים שעלו על הקרקע לאחרונה. ההנחות ממס ניתנו אז לתקופה מוגבלת של שנתיים עד 10 שנים (ולגבי אילת ל-18 שנים) במטרה להקל על התבססות היישובים.

ההטבות במס מעוגנות כיום הן בחקיקה ראשית והן בחקיקת משנה (תקנות מכוח סעיף 11 לפקודת מס הכנסה<sup>3</sup>). להלן פירוט דברי החקיקה לפי סדר כרונולוגי של כניסתם לתוקף (תקרות ההכנסה נכוונות לשנת 2001):

- תקנות מס הכנסה (הנחות ממס על הכנסות תושבי אילת ויישובי הערבה), התשל"ו-1975, המעניקות לנישומים המתגוררים באותם ישובים הנחה בשיעור של 7% מההכנסה החייבת עד תקרת הכנסה שנתית של 123,000 ש"ח<sup>4</sup>.

חוק אזור סחר חופשי באילת (פטורים והנחות ממיסים), התשמ"ח-1985, מקנה זיכוי ממס הכנסה בשיעור של 10% מההכנסה החייבת, ללא תקרה, לתושבי אילת וחבל אילות (לאחרונים החל משנת התקציב 1994), ובלבד שההכנסה הופקה באותו אזור.

- תקנות מס הכנסה (הנחות ממס על הכנסות בשטחי התיישבות חדשה ובשטחי פיתוח), התשל"ו-1975, מעניקות הנחה במס בשיעור של 7% (5% עד 1978) מההכנסה החייבת לנישומים המתגוררים ביישובים חדשים או מורחבים בכל רחבי הארץ, למשך תקופה מוגבלת של לכל היותר 10 שנים מיום הקמתם (עד תקרת הכנסה). בפועל אין כיום אף ישוב הנהנה מהטבת המס מתוקף תקנה זו.

- תקנות מס הכנסה (הנחות ממס על הכנסות ביישובים מסוימים ובהיאחזויות נח"ל), התשל"ח-1978, מעניקות הנחות במס, בשיעורים שונים, לתושבים המתגוררים בעיקר ביש"ע, ברמת הגולן, בגליל ובעמק בית שאן. כל תושבי היישובים היהודיים ברמת הגולן<sup>5</sup> וביש"ע<sup>6</sup>, ותושבי ישובים אחדים הנמצאים לרוב בגליל העליון, זכאים להנחה בשיעור של 7% עד תקרת הכנסה שנתית של 123,000 ש"ח. בחלק מהיישובים הנ"ל זכאים להנחה גם עובדי הוראה ורופאים המועסקים ביישוב אף אם אינם מתגוררים בו. תושבי ירוחם זכאים להנחה בשיעור של 10% על כל הכנסתם החייבת. תושבי ישובים נוספים, בדרך כלל עיירות פיתוח ומועצות מקומיות, ללא מאפיינים גיאוגרפיים ברורים, זכאים להנחה במס בשיעור של 5% מהכנסתם החייבת עד תקרת הכנסה שנתית של 84,840 ש"ח<sup>7</sup>, ותושבי מגדל העמק זכאים להנחה בשיעור של 3% עד אותה תקרה.

- תקנות מס הכנסה (הנחות ממס ביישובי גבול הצפון), התשמ"ו-1985, מקנות לתושבים המתגוררים ביישובים בגבול הצפון הנחה בשיעור של 15% (25% בקריית שמונה) מההכנסה מעסק, ממשלח יד, מעבודה או מקצבה, עד תקרת הכנסה שנתית של 182,040 ש"ח. מעליה ועד להכנסה שנתית של 460,440

<sup>2</sup> חלק זה מתבסס ברובו על פרק י"ח בדו"ח מינהל הכנסות המדינה לשנת 2001. שם גם ניתן למצוא רשימה מפורטת של היישובים הנהנים מהטבת מס, שיעור הזיכוי ומדדים שונים של שווי ההטבה.

<sup>3</sup> "שר האוצר רשאי, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע בתקנות הוראות בדבר הנחה ממס על הכנסה שהופקה, בדרך שנקבעה בתקנות, בשטח התיישבות חדשה או בשטח פיתוח שהוגדרו באותן תקנות, או על הכנסתו של תושב שטח כאמור, ...".

<sup>4</sup> תקרת מדרגת מס הכנסה על יחידים בשיעור של 30%.

<sup>5</sup> למעט נח"ל נמרוד. 4 היישובים הדרוזים בגולן (בוקעתא, מגידל שמש, מסעדה ועין קניא) אינם זכאים להטבת המס.

<sup>6</sup> למעט יישובים אחדים הנמצאים בסמיכות ל-"קו הירוק" (אורנית, הר אדר, ומנורה) וכן כמה ההיאחזויות נח"ל (אבנת, אלישע, משכיות ורותם). עתירות לבג"צ של תושבי הר אדר (בג"צ 4472/90) ואורנית (בג"צ 5399/90) נדחו. היישובים חשמונאים וצופין הנמצאים בסמיכות ל-"קו הירוק" זכו בהטבת המס החל משנת 2002.

<sup>7</sup> תקרת מדרגת מס הכנסה על יחידים בשיעור של 20%, ועוד מחצית ההפרש לתקרת מדרגת מס הכנסה על יחידים בשיעור של 30%.

ש"ח שיעור ההנחה במס עומד על 10%, ומעבר להכנסה זו אין הנחה במס (תקרת ההכנסה העליונה נקבעה רק בשנת 2000).

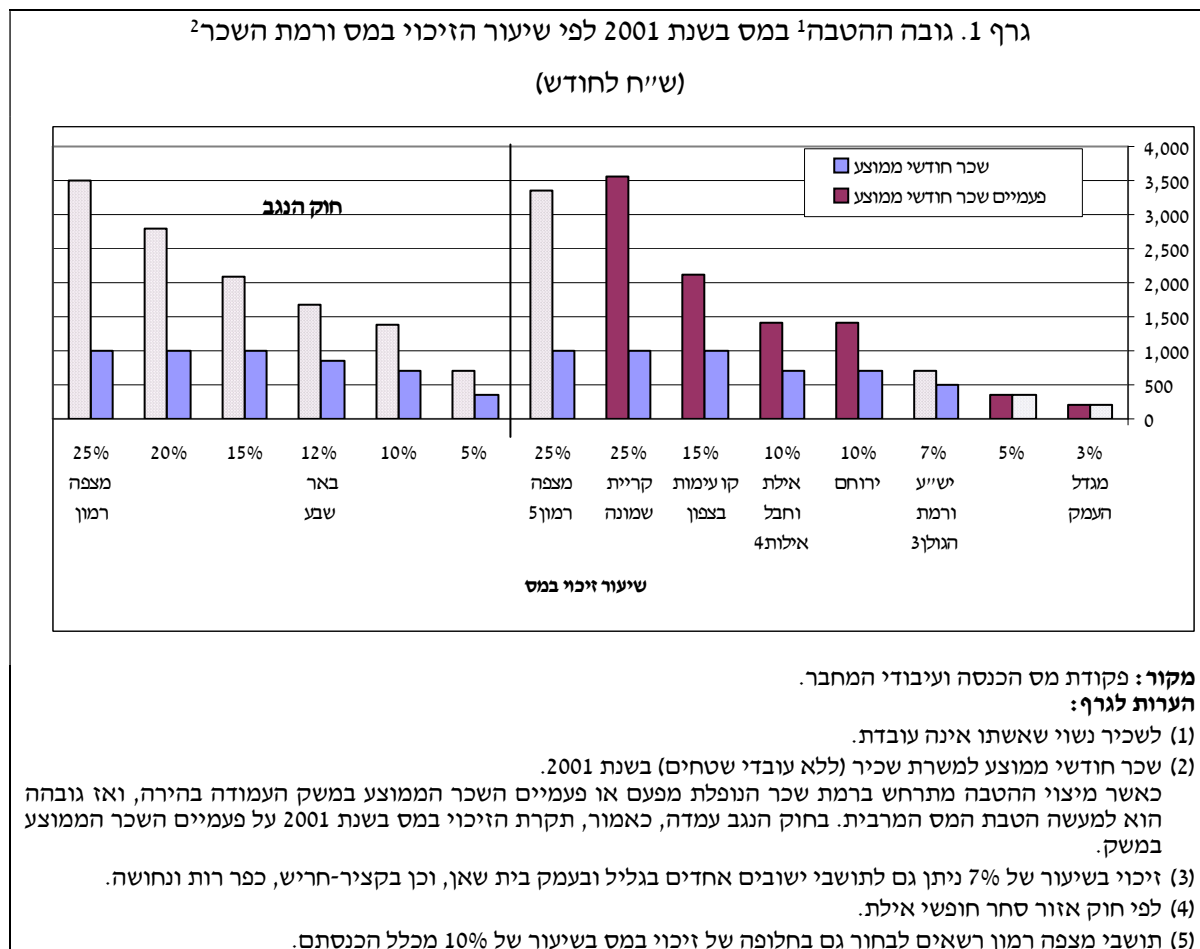
- תקנות מס הכנסה (זיכוי ממס לתושבי מצפה רמון), התשמ"ז-1987, מאפשרות לתושבי מצפה רמון לבחור באחת מבין שתי החלופות הבאות: הנחה במס בשיעור של 10% מהכנסתם החייבת ללא תקרה, או הנחה בשיעור של 25% מהכנסתם החייבת (למעט מנכס) שהופקה באזור מצפה רמון, ובלבד שההטבה במס בחלופה זו לא תעלה על 40,320 ש"ח לשנה.
- תקנות מס הכנסה (הנחות ממס על הכנסות לפועלים במערכת הביטחון ולעובדי המדינה באזור), התשמ"ג-1983, מזכות חיילים (ועובדי זרועות הביטחון האחרים) הנהנים מתוספת שכר בשל פעילות במערך הלוחם בישי"ע, בגבול הצפון ומדרום לבאר שבע ("שטח פיתוח"), וכן אחרים המועסקים על-ידי המדינה (החל משנת 1991 גם אזרחים עובדי צה"ל) בשטחי ישי"ע, בהנחה בשיעור של 7% ממשכורתם עד תקרת הכנסה שנתית של 123,000 ש"ח.<sup>8</sup>
- סעיף 11ב לפקודת מס הכנסה (זיכוי ממס לתושבי באר שבע והנגב בשנות המס 2001 עד 2003), תיקון מס' 125 שאושר בכנסת ביום 21/2/2001 (להלן חוק הנגב). התיקון מקנה לתושבי ישובים שונים בנגב הנחה במס בשיעור של 5%-25% מהכנסתם החייבת (למעט מנכס) עד תקרת הכנסה שנתית של 167,500 ש"ח (פעמיים השכר הממוצע במשק<sup>9</sup>). החוק יושם החל מאחד ביולי 2001<sup>10</sup>. במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2002 הופחתו שיעורי הזיכוי במס במרבית היישובים בשתי נקודות אחוז; הונמכה תקרת ההכנסה המזכה לפעם וחצי השכר הממוצע במשק ונוספו 11 ישובים מצפון לקריית גת וכן יישובי המועצה האזורית הר חברון - פירוט בהמשך.

<sup>8</sup> לא התקבלה הצעת חוק פרטית (3118/פ) של ח"כ נחום לנגטל ואחרים, שהונחה על שולחן הכנסת ב-3/12/2001, להחיל את התקנה גם על מי שעובד במוסד חינוכי מוכר או למי שמעסיקתו היא הרשות המקומית באותו אזור.

<sup>9</sup> בהצעת החוק המקורית של חוק הנגב דובר על תקרה של חמש פעמים השכר הממוצע במשק, ואולם בעקבות צעדים לביטול הצעות חוק פרטיות, או צמצום עלותן, הוחלט בתחילת 2001 על הנמכת התקרה, וגם נדחה יישום החוק למחצית השנייה של השנה כדי שניתן יהיה להיערך כראוי לביצועו – פירוט בהמשך.

<sup>10</sup> ולכן תקרת ההכנסה האפקטיבית החצי-שנתית עמדה בשנת 2001 על 83,750 ש"ח.

בגרף 1 ניתן למצוא המחשה של גובה ההטבה החודשית בשנת 2001 לפי שיעור הזיכוי במס, ברמות שונות של שכר. מיצוי הזיכוי במס קורה בדרך כלל עוד בטרם הגיע הנישום לפעמיים השכר הממוצע במשק.



הרצף הכרונולוגי של החקיקה הנוגעת להטבות המס מצביע על כך שבמרוצת השנים הלכה ותפחה רשימת היישובים הנהנים מהטבות המס. לא זו אף זו, בעוד שבעבר רוב הטבות המס ניתנו במסגרת תקנות, שהן ארעיות מטבען, היום הן מעוגנות בחקיקה ראשית.

אמנם בראשית שנות התשעים הוקפאה רשימת היישובים הזכאים להטבות מס<sup>11</sup>, בבחינת "אין יוצא ואין בא"<sup>12</sup>. ואולם, החל משנת 1996 הועלו שיעורי הזיכוי ל-77 יישובים בגבול הצפון מ-10% ל-15%, ובקריית שמונה ל-20%, תחילה לתקופה מוגבלת עד שנת 1999 ועד בכלל, ולאחר מכן המצב לא חזר לקדמותו.

באפריל 1997 מינה שר האוצר דן מרידור ועדה ציבורית בראשות השופט (בדימוס) צבי טל, לבחינת הטבות המס ליישובים. הוועדה הגישה את המלצותיה בדצמבר 1997 וקבעה כי "רשימת היישובים הנהנים מהטבות המס הקיימות נקבעה ללא אמות מידה כלשהן, ולכן קיימים בה עיוותים רבים. בין אלה ניתן למנות אי שוויון בין יישובים סמוכים, חוסר האפשרות לניצול הנחות המס על ידי רוב האוכלוסייה בשל רמת הכנסה נמוכה ולעומת זה ניצול הנחות המס בצורה מופרזת על ידי השכבות המבוססות, בשל היעדר תקרת הכנסה למתן הטבות". בקווים כלליים הוועדה קבעה שני קריטריונים מרכזיים למתן הטבות מס

<sup>11</sup> הקפאת רשימת היישובים הנהנים מהטבת מס עוגנה בסעיף 12 לחוק ההסדרים במשק המדינה (היטלים וארנונה), התשנ"א-1991, וכך קיבלו התקנות בנידון מעמד של חקיקה ראשית. ההקפאה הוארכה מדי שנה עד שנת 1999 ועד בכלל.

<sup>12</sup> בתקופה המדוברת הסתיימו הטבות המס שניתנו לתקופה מוגבלת של 10 שנים ל-40 יישובים, בהם 28 מצפים בגליל ו-6 מושבים בפתחת שלום. יישובים אלו הוקמו ברובם בתחילת שנות השמונים.

ליישובים: מרחק מקו הגבול ומרחק מיישוב עירוני גדול, המביא לייקור עלויות של ספקי מוצרים ושירותים.

היא המליצה להעניק ליישובים הנמצאים במרחק של עד 10 ק"מ מקו הגבול זיכוי במס בשיעור של 10% מההכנסה, עד תקרה של פי ארבעה מהשכר הממוצע במשק. לגבי יישובים במרכז הארץ ובצפונה<sup>13</sup> תינתן הטבה בשיעור של 10%, עד תקרה של פעמיים השכר הממוצע במשק, במידה והיישוב מרוחק 15 ק"מ לפחות ממרכז עירוני שיש בו 30 אלף תושבים ומעלה. כיוון שדרום הארץ מיושב בדלילות ומוקדי האבטלה בו מרובים המליצה הוועדה שההטבה האמורה תינתן במידה והיישובים מרוחקים מיישוב בגודל 40 אלף תושבים ומעלה. במקרה דנן ייהנו ממנו כל היישובים בחבל ארץ זה למעט אלו המרוחקים פחות מ-15 ק"מ מבאר שבע.

שר האוצר דאז, פרופ' יעקב נאמן, החליט לאמץ את המלצות "ועדת טל" בשינויים קלים. השר לא הספיק להשלים את הכנת התקנות, ולאחר חילופי השלטון הקים שר האוצר החדש, אברהם (בייגה) שוחט, ועדה ציבורית לרפורמה במס הכנסה ("ועדת בן בסט") שסיימה את עבודתה במאי 2000. הוועדה אימצה את המלצות "ועדת טל" אך מצאה לנכון לעבור לחישוב הזיכוי ממס כשיעור מהמס, במקום כשיעור מההכנסה החייבת. יש לציין שדו"ח הוועדה לרפורמה במס מיוני 2002 ("ועדת רבינוביץ") לא כלל התייחסות כלשהי להטבות מס ליישובים.

תחולת היישובים הנהנים מהטבות המס נותרה כאמור ללא שינוי עד שנת 2000. או אז נהנו 290 יישובים מהטבות מס, בהם התגוררו 660 אלף תושבים ו-195 אלף נישומים, 68% מהם מעל סף המס. העלות השנתית עמדה על 0.9 מיליארד ש"ח (במחירי 2001).

במהלך השנים 2000-2001, עוד בטרם נכנס לתוקפו חוק הנגב, נוספו 50 יישובים לרשימת מקבלי הטבות המס, אשר אכלסו בשנת 1998 כ-73 אלף תושבים (כולל עכו על 45 אלף תושביה) – ראו לוח 1. מעגל המוטבים התרחב בכ-28 אלף נישומים ועלות ההטבות גדלה בכ-157 מיליוני ש"ח (במחירי 2001). בנוסף, הועלו באותה התקופה שיעורי הזיכוי במס ל-8 יישובים כפריים בצפון הארץ<sup>14</sup> מ-7% ל-15%, ובקריית שמונה מ-20% ל-25%.

את היישובים שנוספו לרשימת מקבלי הטבות המס ניתן לאפיין בקווים הכלליים הבאים: בצפון הארץ (למעט עכו) מדובר ביישובים באזור קו העימות, אזור שהיה נתון לאי שקט בטחוני בתקופה הסמוכה ליציאת צה"ל מלבנון; ביש"ע מדובר ברוב רובם של היישובים שלא זכו להטבת מס במהלך הקפאת רשימת היישובים המוטבים; ובדרום הארץ אלו הם יישובים באזורים שנהנו באופן גורף מהטבת מס (למשל הערבה ורמת הנגב) וכן יישובים בנגב המערבי, בעיקר בפתחת שלום הסמוכה לגבול הבינלאומי ישראל-מצריים.

<sup>13</sup> צפונית לקו הרוחב 90, הוא הקו הדמיוני המחבר את מרכז חבל עזה עם דרום הר חברון ודרום ים המלח.

<sup>14</sup> בר יוחאי, געתון, יחיעם, מירון, עין יעקב, פקיעין (בוקייעה), פקיעין החדשה ושדה אליעזר. יש לציין שקודם לכן נדחתה עתירה של קיבוץ יחיעם (בג"צ 5193/99) להכלילו ברשימת יישובי גבול הצפון הנהנים גם מזיכוי במס בשיעור של 15%, בנימוק שהקיבוץ מרוחק יותר מ-9 ק"מ מקו הגבול הבין לאומי בין ישראל ללבנון (ראו גם הערת שוליים 33). בנוסף, עתירה קודמת של המועצה המקומית פקיעין (בג"צ 3397/98) להכיר בה כאחד מיישובי גבול הצפון נמחקה. היישוב נהנה אז מזיכוי במס של 7%.

עתירה דומה של המועצה המקומית בית גין (בג"צ 5628/01), שתושביה נהנים מזיכוי מס בשיעור של 5%, תלויה ועומדת נכון לאוגוסט 2002, ועתירה של המועצה המקומית מזרעה (בג"צ 9136/00) נדחתה, ככל שהדבר נוגע להטבות מס.



לוח 1. הגידול בתחולת היישובים הנהנים מהטבות המס ובהטבות<sup>1</sup> בשנים 2000-2001,

ללא חוק הנגב, מונחים שנתיים, במחירי 2001

מחוז	יישובים	אוכלוסייה <sup>2</sup>	נישומים	שיעור הנישומים מעל סף המס (אחוזים)	הטבה (מיליוני ש"ח)	הטבה לנישום <sup>3</sup> (ש"ח)	הטבה לתושב (ש"ח)
צפון (למעט עכו)	7	5,887	4,370	52	24	5,525	4,101
עכו	1	44,800	17,990	54	110	6,111	2,454
דרום	21	3,687	1,490	56	9	6,274	2,536
יהודה ושומרון <sup>4</sup>	16	15,731	3,730	49	10	2,796	663
חבל עזה	5	3,009	850	51	3	4,100	1,158
סה"כ	50	73,114	28,430	53	157	5,535	2,152

מקור: מודל המס של מינהל הכנסות המדינה; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2000), רשימת היישובים אוכלוסייתם וסמליהם 31 XII 1998, פרסום טכני מס' 70.

#### הערות ללוח:

- 1) לא כולל תיקון עבור גידול באוכלוסיית הנישומים בשנים 1999-2001.
- 2) בסוף שנת 1998.
- 3) מעל סף המס.
- 4) לא כולל ברוכין ורחלים שלא הוגדרו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כיישובים עד סוף שנת 2000.

בתאריך 14/2/2001, ערב אישור תקציב המדינה לשנת 2001, התקבלה בכנסת גלגולה של הצעת חוק פרטית (מס' 1762) של ח"כ ישראל כץ מהליכוד ואחרים, המעניקה זיכוי במס לתושבי באר שבע והנגב בשיעורים שונים של 5%-25% מההכנסה החייבת (למעט מנכס) עד תקרה של פעמיים השכר הממוצע במשק, החל מאחד ביולי 2001<sup>15,16</sup>. החוק הביא להכללת 136 יישובים שלא נהנו עד כה מהטבות מס, בהם התגוררו כ-423 אלף תושבים בסוף שנת 1998, וכן 69 יישובים שנהנו קודם לכן מהטבות מס נדיבות פחות מתוקף חוקים אחרים, בהם התגוררו בסוף שנת 1998 כ-184 אלף תושבים. העלות הכוללת של חוק הנגב, דהינו תוספת העלות הנובעת מיישום החוק שהיא מעל ומעבר להטבות המס שניתנו לחלק מאותם היישובים קודם לכן, הסתכמה בשנת 2001 בכ-981 מיליוני ש"ח (אילו החוק היה בתוקף במהלך השנה כולה). יש לציין שחוק הנגב לא חל בשנת 2001 על תושבים המתגוררים ביישובים לא מוכרים<sup>17</sup>. בשנת 1998 התגוררו כ-49 אלף בדווים ביישובים כאלו (בהשוואה ל-62,550 תושבי 7 היישובים הבדווים המוכרים הנהנים כולם מזיכוי מס)<sup>18</sup>.

חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2002, שאושר בראשית פברואר 2002, הביא לצמצום הטבות המס ליישובים הניתנות במסגרת חוק הנגב – הפחתת שתי נקודות אחוז משיעור ההטבה לכל היישובים, למעט מצפה רמון, דימונה וירוחם, והעלתו בשתי נקודות אחוז ליישוב מיתר; הנמכת תקרת ההכנסה המזכה מפעמיים השכר הממוצע במשק ל-1.5 פעמים ממנו; הגבלת גובה ההטבה במצפה רמון. כתוצאה משינויים אלו פחתה עלות ההטבה השנתית בכ-242 מיליוני ש"ח, אם כי היא עדיין נותרה גבוהה למדי – כ-736 מיליוני ש"ח (במונחי 2001). כמו כן זכו עוד 11 יישובים כפריים הנמצאים צפונית לקריית גת<sup>19</sup> ודרומית

<sup>15</sup> בהצעת חוק פרטית של ח"כ סילבן שלום (פ/1796), שהונחה על שולחן הכנסת ביום 29/5/2000, הוצע להעניק זיכוי במס בשיעור של 15% מההכנסה החייבת של תושבי הנגב המתגוררים מדרום לקו רוחב 115 (אזור קריית גת ודרומה). לפיכך אשקלון לא נכללה בהצעת חוק זו.

<sup>16</sup> במקביל התקבלו שני שינויי חקיקה נוספים המטיבים עם תושבי הדרום: הגדלת מענקים והלוואות לרוכשי דירות והנחה בשיעור 50% במס רכישה, כל זאת לפי חוק הלוואות לדיוור, התשנ"ב-1992; הגדלת שיעור מענק השקעה למפעל בנגב במסגרת חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

<sup>17</sup> במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2002 התבצע תיקון חקיקה בפקודת מס הכנסה המקנה לתושבי נפת באר שבע, שאינם מתגוררים ביישובים מוכרים, זיכוי במס בשיעור של 10%, החל מאחד בינואר 2002, בדומה לשיעור הזיכוי במס הניתן לתושבי באר-שבע, אשר בקרבתה נמצאים רוב היישובים הבדווים הלא מוכרים. בסוגייה זו הוגשו שתי הצעות חוק פרטיות: של ח"כ אחמד טיבי מתאריך 30.5.2001 (פ/2708) ושל ח"כ טלב אלסאנע מתאריך 25/6/2001 (פ/2774).

<sup>18</sup> קיימים גם כמה בסיסים צבאים וחוות להתיישבות יחידים ("התיישבות בודדים") של יהודים.

<sup>19</sup> אלומה, בית גוברין, בית ניר, גלאון, גת (קיבוץ), ורדון, זבדיאל, נגבה, נחלה, קוממיות, רווחה. באותו הקשר ראו גם הצעת חוק פרטית (פ/2876) של ח"כ אבשלום וילן, שהונחה על שולחן הכנסת ביום 24/7/2001.

לאשקלון (קו רוחב 120)<sup>20</sup> לזיכוי במס בשיעור של 8%, יישובים בהם מתגוררים למעלה מארבעת אלפים תושבים. אל רשימת היישובים הנהנים מזיכוי במס בשיעור של 8% נוספו גם 13 יישובי המועצה האזורית הר חברון<sup>21</sup>. בסיכומו של דבר, לאחר שינויי החקיקה הללו עמדה עלות ההטבה הכלל-ארצית על כ-1.8 מיליארדי ש"ח (במחירי 2001)<sup>22</sup>.

עם אישור תוכנית החירום הכלכלית במאי 2002 הופחתו (רטרואקטיבית מתחילת 2002) בנקודת אחוז כל שיעורי הזיכוי במס ליישובים ברחבי הארץ, למעט לתושבי דימונה, ירוחם, מצפה רמון, שדרות וכן קריית שמונה. החסכון בהוצאת המס נאמד בכ-186 מיליוני ש"ח (במחירי 2002). לשנת 2003 צפויה הפחתה דומה נוספת, ויבוטל כליל הזיכוי במס בשיעור של 2% לתושבי אשקלון, להבים, מיתר ועומר כמו גם במגדל העמק, בשווי כולל של כ-237 מיליוני ש"ח (במחירי 2002).

### התפרוסת הגיאוגרפית של ההטבות

מתוך כ-1.2 מיליון תושבים המתגוררים ביישובים הזכאים להטבות, כמחציתם דרים בדרום הארץ, עוד כשליש בצפונה וכשביעית בישי"ע (לוח 2). בשל הבדלים אזוריים במבנה הדמוגרפי של האוכלוסייה ובדפוסי השתתפותה בשוק העבודה, חלקם של הנישומים תושבי הדרום הזכאים להטבה גבוהה אף יותר מחלקם בקרב התושבים. בנוסף, ישנם גם כ-15.9 אלף נישומים המתגוררים במחוזות ירושלים, חיפה, המרכז ות"א, למרות שבאותם מחוזות מתגוררים רק כ-3.4 אלף תושבים ב-4 יישובים בלבד הזכאים להטבות מס. מדובר, כאמור, בעובדי הוראה, ברופאים ובאנשי מערכת הביטחון אשר עבדו ביישובים (או באזורים) מסוימים הנהנים מהטבות מס. בסך הכל ישנם כ-22 אלף נישומים שאינם מתגוררים ביישובים מוטבים (72% מהם מעל סף המס) וההטבה שניתנת להם מסתכמת בכ-85 מיליוני ש"ח.

בממוצע כלל ארצי 61% מהנישומים הזכאים להטבת מס ממצים ולו חלק ממנה. בשל הבדלים גיאוגרפיים ניכרים בהכנסות הנישומים ישנם פערים גדולים בשיעור המיזוי – 57% במחוז הדרום, 63% במחוז הצפון ו-73% ביהודה ושומרון. מאותה הסיבה (ובשל הבדלים בתקרת ההכנסה המזכה) גם שיעור הנישומים הממצים את זיכוי המס במלואו שונה ממחוז למחוז, כאשר הממוצע הכלל ארצי עומד על 38%.

בשנת 2001 הסתכמה, כאמור, הטבת המס ליישובים בכ-2 מיליארדי ש"ח (במחירי 2001)<sup>23</sup>. חרף רמת ההכנסה הנמוכה יחסית במחוז הדרום, בזכות שיעורי הזיכוי במס הגבוהים יחסית הניתנים במסגרת חוק הנגב ותחולתו המקיפה, מחוז הדרום נהנה מכ-59% מסך הטבת המס, בעוד שמחוזות צפון וישי"ע מכ-29% וכ-8% ממנה, בהתאמה.

בלוח 2 מובאים גם שלושה מדדים שונים לבחינת השפעת הטבת המס על הרווחה של הנהנים ממנה. ההטבה הכלל ארצית לנישום הנמצא מעל סף המס מסתכמת ב-8,086 ש"ח לשנה והיא גבוהה יחסית במחוז הדרום בזכות שיעורי זיכוי (משוקללים) גבוהים (12%) ונמוכה ביהודה ושומרון (7%). תופעה דומה

<sup>20</sup> יש לציין שהקיבוצים בית גוברין, בית ניר, גלאון וגת הגישו ב-22/11/2001 עתירה לבג"צ (9166/01) להכלילם ברשימת היישובים הנהנים מהטבת מס במסגרת חוק הנגב בטענה שהם נמצאים דרומית לקו רוחב 120, אשר שימש לדבריהם כבסיס לקביעת הגבול הצפוני להענקת הטבות המס, או שהם ממוקמים מדרום ליישובים אחרים שזכו להטבה (למשל שדה יואב).

<sup>21</sup> אדורה, אשכולות, חגי, טנא, כרמל, מעון, מצדות יהודה, נגוהות, סוסייה, עתניאל, פני חבר, שמעה ותלם. כל היישובים הללו נהנים לחילופין מזיכוי במס בשיעור של 7%, הניתן לתושבי היישובים היהודיים בישי"ע. בהצעת חוק פרטית של ח"כ נחום לנגנטל ואחרים, שהונחה על שולחן הכנסת בתאריך 17/12/2001, דובר על שיעור זיכוי במס של 15% לתושבי המועצה האזורית הר חברון.

<sup>22</sup> אומדן זה מבוסס, כאמור, על קובץ הנישומים לשנת 1998, מקודם לשנת 2001 לפי השינויים בשכר הממוצע למשרת שכיר, וללא כל התחשבות בהתפתחות גודל אוכלוסיית הנישומים. בהתבסס על קובץ הנישומים לשנת 1999, שהתקבל רק לאחרונה, האומדן לשנת 2002 (במחירי 2002) עומד על כ-2.2 מיליארדי ש"ח.

<sup>23</sup> לא כולל תיקון עבור הגידול באוכלוסיית הנישומים בשנים 1999-2001.

מתקבלת גם ביחס להטבה לתושב – 1,988 ש"ח לשנה במחוז הדרום לעומת 982 ש"ח לשנה ביהודה ושומרון. הבדלים אלו נובעים גם מיחס תלות<sup>24</sup> גבוה ביהודה ושומרון. ההטבה במס מהווה 8.1% מההכנסה נטו (כלומר הכנסה ברוטו בניכוי מיסים ישירים) של כלל הנישומים בארץ הנהנים מהטבות מס ליישובים, ושיעור גבוה במקצת במחוזות צפון ודרום. גם הפעם השיעור נמוך יחסית ביהודה ושומרון – 6.1%.

לוח 2. תחולת הטבות המס בשנת 2001, כולל חוק הנגב, לפי מחוזות מונחים שנתיים, במחירי 2001<sup>1</sup>

מחוז	ירושלים	צפון	חיפה	המרכז	ת"א	דרום	יהודה ושומרון	חבל עזה	סה"כ
מספר יישובים <sup>2</sup>	31	149	41	51	0	190	119	17	478
אוכלוסייה <sup>4</sup>	251	387,655	2,950	220		602,056	157,749	6,082	1,156,963
דירוג חברתי-כלכלי משוקלל <sup>7</sup> (אשכול)	5.0	4.6	4	4.0		4.2	6.0	6.0	4.6
מרחק משוקלל <sup>7</sup> מיישוב עירוני גדול <sup>8</sup> (ק"מ)	8	12	19	5		23	17	37	18
שיעור זיכוי מס משוקלל <sup>7</sup> (אחוזים)	7	10	7	7		12	7	10	11
נישומים <sup>9</sup>	2,500	110,890	3,380	6,310	3,700	235,090	34,430	1,890	400,050 <sup>10</sup>
התפלגות נישומים לפי שיעורי מיצוי ההטבה (אחוזים):									
מתחת לסף המס	24	37	28	27	36	43	28	47	39 <sup>10</sup>
0-20	2	4	3	2	3	5	2	4	4 <sup>10</sup>
20-40	4	5	3	3	4	5	3	3	4 <sup>10</sup>
40-60	5	5	2	3	3	4	3	5	5 <sup>10</sup>
60-80	2	5	2	1	2	5	3	5	5 <sup>10</sup>
80-100	2	5	2	2	2	5	2	5	5 <sup>10</sup>
מיצוי מלא	62	40	60	63	59	33	60	32	38 <sup>10</sup>
הטבה (מיליוני ש"ח)	12	583	20	32	18	1,197	155	8	2,033 <sup>10</sup>
הטבה לנישום מעל סף המס (ש"ח)	6,432	8,661	8,469	7,071	6,724	9,500	6,456	8,934	8,806 <sup>10</sup>
הטבה לתושב <sup>11</sup> (ש"ח)		1,504				1,988	982	1,381	1,746 <sup>10</sup>
שיעור ההטבה מההכנסה נטו של כלל הנישומים (אחוזים)	6.0	8.3	7.6	6.2	6.2	8.6	6.1	7.9	8.1 <sup>10</sup>

מקור: מודל המס של מינהל הכנסות המדינה; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2000), רשימת היישובים אוכלוסייתם וסמליהם 31 XII 1998, פרסום טכני מס' 70; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (2000), הרשויות המקומיות בישראל – 1998, נתונים פיסיים, פרסום מס' 1134; עיבודי המחבר.

#### הערות ללוח:

- לא כולל תיקון עבור גידול באוכלוסיית הנישומים בשנים 1999-2001.
- לא כולל יישובים שהוקמו לאחר 31/12/1998 וכאלו שלא הוגדרו כיישובים על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עד אותו מועד.
- היישוב נחושה.
- היישוב קציר-חריש.
- היישוב כפר רות.
- נכון ל-31/12/1998.
- לפי גודל אוכלוסייה.
- המרחק בקו אווירי ליישוב עירוני מעל 30 אלף תושבים (לא כולל אילת). השקול נערך לפי גודל אוכלוסייה.
- כולל נישומים הנהנים מהטבות מס מתוקף עבודתם ביישובים הזכאים להטבות המס (למשל מורים, בחלק מהיישובים).
- כולל מחוז לא ידוע.
- לא כולל תיקון עבור נישומים הנהנים מהטבות מס ואינם מתגוררים ביישובים המוטבים (ראו גם הערה מס' 9 ללוח).
- מסיבה זו גם אין טעם להציג את הנתונים לגבי מחוזות ירושלים, חיפה המרכז ות"א, שם ההטבות ניתנות כמעט אך ורק לנישומים שאינם מתגוררים ביישובים הזוכים להטבות מס.

<sup>24</sup> הכוונה ליחס בין מספר המפרנסים לבין גודל האוכלוסייה. יחס זה תלוי במבנה הדמוגרפי (שיעור הילדים והזקנים) ובשיעור ההשתתפות של האוכלוסייה בגיל העבודה.

## ב. שיקולים פוליטיים בהענקת הטבות מס ליישובים

### 1. כללי

בחלק זה ננסה להעריך כמתבוננים חיצוניים האם ובאיזה דרך היו מעורבים שיקולים פוליטיים בהענקת הטבות מס ליישובים, או בקביעת שיעורי הזיכוי במס, באזורים אחדים בארץ. חשוב להדגיש שאין אנו עוסקים בשום צורה ואופן בשיפוט ערכי של התופעה ובהצדקה לקיומה.

בהענקת הטבות מס ליישובים בחלק מהאזורים בארץ מעורבים שיקולים אידיאולוגיים-פוליטיים. כך הדבר ביחס לזיכוי במס בשיעור אחיד של 7% המוענק מאז שנת 1978, שנה לאחר המהפך הפוליטי שהעלה לראשונה את הליכוד לשלטון, לכל התושבים היהודיים ברמת הגולן, כמעט לכל המתישבים ביהודה ושומרון<sup>25</sup>, ולכל המתישבים בחבל עזה<sup>26</sup>. הטבת המס מוענקת על בסיס גיאוגרפי-פוליטי בלבד ולא נערכת כל הבחנה בין היישובים הללו לפי מצבם החברתי-כלכלי, ריחוקם מיישובים עירוניים גדולים או אף הסיכונים הביטחוניים הגלומים במגורים במקום מסוים.

קריטריונים א-פוליטיים למתן הטבות מס לחלק מהיישובים בשאר חבלי הארץ ולקביעת שיעורי הזיכוי במס - כמו דירוג חברתי-כלכלי, ריחוק מיישובים עירוניים גדולים וקרבה לקו הגבול - לא תמיד מתממשים, ולעיתים הקריטריונים אינם ברורים. אינדיקציה עקיפה לכך היא ריבוי העתירות לבית המשפט העליון של יישובים המבקשים להעניק להם הטבות מס. יתכן ששיקולים פוליטיים-אלקטורליים ואחרים היו מעורבים בדבר.

כיוון שעיתוי הענקת הטבת המס לכל יישוב ויישוב לפני שנות התשעים אינו ידוע לנו בוודאות, וגם מבנה המערכת הפוליטית עבר מאז שינויים מפליגים, נתמקד בתקופה שלאחר ביטול הקפאת רשימת היישובים הזכאים להטבות מס בשנת 2000 ועד לחקיקת חוק הנגב.

במהלך התקופה עמד בראשות הממשלה אהוד ברק<sup>27</sup> ותחת כנפי הקואליציה הסתופפו תחילה ישראל אחת (העבודה-מימד-גשר), ש"ס, מרצ, מפלגת המרכז, המפד"ל, ישראל בעלייה ויהדות התורה, עד לפרישת חלקן מהקואליציה<sup>28</sup>. לרשימת היישובים המוטבים בצפון הארץ ובדרומה נוספו עוד 28 יישובים, לא כולל יישובי חוק הנגב. מיעוטם נוסדו לאחר הקפאת הרשימה באזורים שכל שאר היישובים השוכנים בהם נהנים כבר מהטבות מס (למשל בערבה וברמת הנגב), ולכן אך טבעי הוא שהם זכו עתה להטבה. להבדיל, בצפון הארץ ובנגב המערבי התרחבה רשימת היישובים המוטבים בתהליך של חלחול הזיכוי מכיוון יישובים הנהנים כבר מהטבות מס.

הדיון יתמקד בשני אירועים – הרחבת תחולת היישובים הנהנים מהטבות מס או העלאת שיעורי הזיכוי במס בצפון הארץ בראשית הקדנציה של ממשלת ברק, וחקיקת חוק הנגב בשלהי כהונתה. האירועים נבדלים זה מזה בשני מישורים. בצפון הארץ ניתנו הטבות המס למספר מצומצם של יישובים קטנים בעת

<sup>25</sup> למעט יישובים אחדים הנמצאים בסמוך ל"יקו הירוק" והיאחזויות נח"ל אחדות – ראו הערת שוליים 6.

<sup>26</sup> במסגרת חוק הנגב הועלה בשנת 2001 שיעור הזיכוי במס לתושבי חבל עזה ל-10%, ועם חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2002 הוא הופחת ל-8%.

<sup>27</sup> הבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה נערכו ב-17/5/1999 והממשלה כוננה ב-6/7/1999. הבחירות הבאות לראשות הממשלה נערכו ב-6/2/2001, כאשר ב-7/3/2001 התיישב אריאל שרון על כס ראש הממשלה.

<sup>28</sup> ביולי 2000 פרשו מהממשלה ומהקואליציה ש"ס, המפד"ל וישראל בעלייה, ובעקבות כך הוקדמו הבחירות לראשות הממשלה.

שהממשלה הייתה יציבה יחסית. לעומת זאת, חוק הנגב גורף, עלותו גבוהה למדי ותהליך חקיקתו התנהל בשעה שכבר היה ברור, בעקבות התפוררות הקואליציה, שהבחירות המיוחדות לראשות הממשלה בפתח. כמו כן, חוק הנגב חייב תהליך חקיקה ארוך ומייגע בכנסת ישראל (כפי שעוד ניוכח בהמשך), בעוד שהענקת הטבות המס בצפון הארץ דרשה אך ורק את אישורה של ועדת הכספים של הכנסת על תקנות שהתקין שר האוצר (או במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה על שלל סעיפיו).

הנחת המוצא המרכזית של הכלכלה הפוליטית היא שהממשלה ונבחרי הציבור שואפים למכסס את תועלתם, ובכלל זה את סיכוייהם להיבחר פעם נוספת, בכפוף למגבלות שונות - כלכליות (למשל, מגבלת תקציב), מנהליות (למשל עוצמת הפקידות), משפטיות וכדומה. מטרות מוצהרות נוספות של ממשלות ופוליטיקאים כוללות את השאת רווחת האוכלוסייה ומימוש האידיאולוגיה ("Partisan politicians"), במיוחד כאשר הסיכוי לזכות בבחירות הבאות נמוך.

קיימת מחלוקת ביחס למדינות הרצויה שעל הממשלה לנקוט במטרה להגדיל את סיכוייה לזכות בבחירות הבאות: האם עליה לדאוג לציבור בוחריה או להעדיף דווקא בוחרים המתנגדים לה מלכתחילה ולהעביר את חלקם לצידה.

מודל ה-median voter, שזכה לתהודה בזכות עבודותיהם של Black (1948) ושל Down (1957), הוא המודל הבולט בתחום. ההנחות המרכזיות של המודל הן: מטרת נבחרי הציבור היא לזכות בבחירות; קיים מסדר עמדות של הציבור; מפלגת השלטון היא הנוקטת ראשונה עמדה. בהינתן אותן הנחות יאמצו נבחרי הציבור עמדות הקולעות לטעמי הבוחרים החציוניים. הסיבה לכך ברורה: מפלגת השלטון המשתייכת לדוגמא לשמאל הפוליטי יכולה על-ידי הצגת עמדות הקרובות יותר למרכז לזכות באהדת מצביעים נוספים ולהגדיל את סיכויי הבחירה שלה. התוצאה של המודל היא שהמפלגות הגדולות במערכת הפוליטית יצדדו בעמדות קרובות בנושאים העיקריים שעל סדר היום. ואכן, כאשר בוחרים את המיקום המרחבי של המתמודדים לראשות הממשלה בשתי המפלגות הגדולות בישראל מגלים שבמערכות בחירות אחדות בשנות התשעים הם חתרו לעבר המרכז הפוליטי, ובשנים האחרונות נרשמה התקרבות אידיאולוגית ביניהן בתחומי חוץ ובטחון, כלכלה וכדומה, כך שלמעשה המרכז הפוליטי נתפס על-ידם (דורון, 2001; פדהצור ואחרים 2001). לא רק זאת, רוב מכריע של אזרחי מדינת ישראל שמיקמו את עצמם במרכז הרצף הפוליטי בתחילת 1999 שקלו לעבור ימינה או שמאלה, בעוד שרק שיעור מבוטל מאלו המזוהים עם הימין או עם השמאל עשויים היו לעבור מגוש אחד למשנהו (אריאן ושמיר, 2001).

הביקורת המרכזית על המודל היא שהציבור נוקט עמדות במגוון נושאים ולכן לא ניתן להצביע על רצף עמדות אחד ויחיד (single peaked preferences) ותכונת הטרנזיטיביות לא מתקיימת - ראו למשל Wittman (1973) ו-Ingberman and Inman (1987). מנגד הועלתה הטענה שהגדרות כלליות כמו שמאל, מרכז, ימין הן המאפיין הסכמתי המרכזי של ציבור הבוחרים, וגם שיקולים כלכליים מכתבים בדרך כלל מערכת העדפות רציפה וטרנזיטיבית, כפי שהמודל דורש. בישראל זוהה כבר בשנות השמונים רצף שמאל-ימין על פיו ניתן להכיל את מרבית הנושאים שעל סדר היום (Arian and Shamir, 1983; דורון 2001). לפיכך סוגיות הביטחון, הכלכלה, החברה והדת בישראל, כמו גם עניינים אחרים מתלכדות לרוב לממד אחד.

אחת ההרחבות של מודל ה-median voter מתייחסת לקבוצות אינטרסים - כלכליות (נציגי מגזרים כלכליים שונים), אזוריות ואחרות. אלו חלקיות לכלל ציבור הבוחרים ובעלות מידע רב יותר ממנו, ולכן

ביכולתן להאדיר את כוחם הפוליטי של נבחרי הציבור, תוך כדי צבירת הישגים, גם על חשבון טובת הכלל. אנו נתייחס לכך בהרחבה בהמשך, ככל שהדבר נוגע לנציגות המפלגתית האזורית.

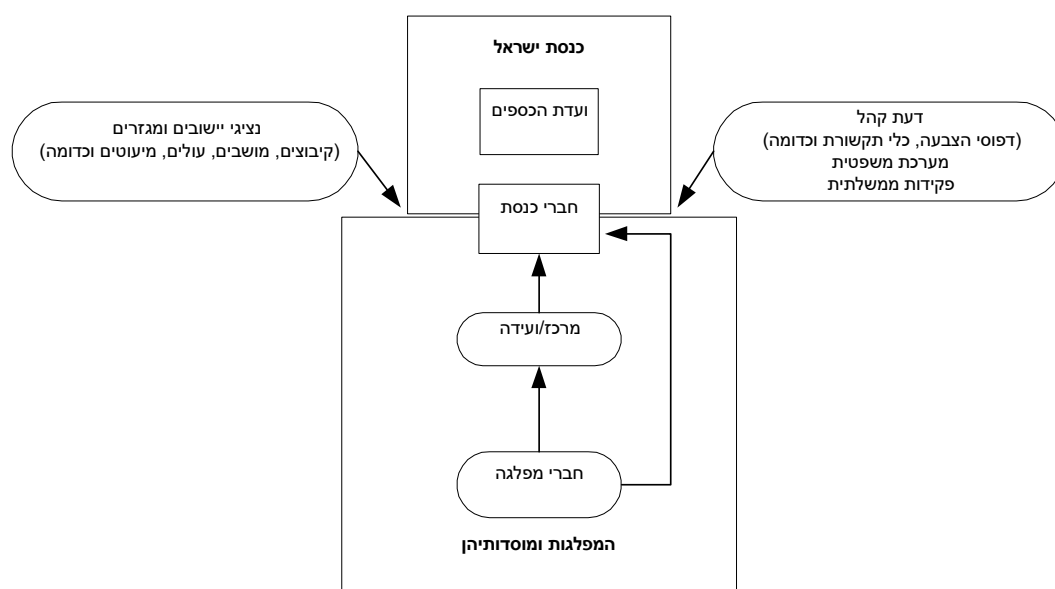
בחלק זה תבחן לא רק השאלה האם בעת הענקת הטבות המס ליישובים בצפון הארץ בשנים 2000-2001 ובמסגרת חוק הנגב היו מעורבים שיקולים פוליטיים, אלא גם האם נהגו נבחרי הציבור לפי מודל ה- median voter, דהיינו יישובים בהם נרשמה הצבעה הטרוגנית בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה הם אלו שנוספו ליישובים המוטבים וזכו להטבות נדיבות יותר. בנוסף, נעמוד על הזיקה שבין נציגות חברי מפלגות ביישובים שונים לבין הטבות המס שהוענקו לאותם יישובים, ולשם כך נבחן עתה את ההיבטים האזוריים של המערכת הפוליטית.

## 2. היבטים אזוריים של המערכת הפוליטית בישראל

ראשית דבר, קביעת תחולת היישובים הזכאים להטבת מס ותנאיה (שיעור הזיכוי במס, התקרות ועוד) נעשית בחקיקה ראשית (למשל חוק הנגב וחוק ההסדרים במשק המדינה) או בחקיקת משנה (תקנות), ובכל מקרה היא מחייבת את אישורה של ועדת הכספים של הכנסת. שיבוץ חברי הוועדה הוא בהתאם לחלקן היחסי של המפלגות בבית המחוקקים, כאשר יושב ראש הוועדה הוא איש הקואליציה.

על תהליך קביעת הטבות המס ליישובים משפיעים כמה וכמה גורמים הנמצאים מחוץ למערכת הפוליטית ובתוכה, כפי שניתן להבחין בגרף 2. מחוץ למערכת הפוליטית המוסדית ניצבת בראש ובראשונה דעת הקהל שאת דברה היא תאמר גם ביום הבחור, וכן אמצעי התקשורת וגורמים נוספים הנמצאים בתווך בין המערכת הפוליטית לבין הציבור. כמו כן משפיעים על התהליך עובדי ציבור (פקידות ממשלתית - בעיקר ממשרדי האוצר, המשפטים ומשרד ראש הממשלה) והרשות השופטת אשר לפתחה מונחות עתירות בנדון. נציגי יישובים ואזורים (ראשי רשויות מקומיות), וכן נציגי מגזרים שונים (כמפורט בהמשך), הם כמובן בעלי עניין, ולחלקם ייצוג במוסדות מפלגתיים ומהלכים במערכת הפוליטית.

גרף 2. הצגה כללית של הגורמים המשפיעים על תהליך קביעת הטבות המס ליישובים



המערכת הפוליטית עברה החל משנות השבעים תהליך של ביזור בחירת המועמדים לכנסת. עליית חשיבות שיטת הבחירות המוקדמות של מועמדי המפלגות לכנסת ("פריימריס") ושל נבחרי מוסדות שונים במפלגות (מרכז, ועידה וכדומה), הביאו הלכה למעשה להתחזקות כוחם של חברי הכנסת כנציגי מגזרים מסוימים,

כולל אלו המייצגים אזורים שונים בארץ. אותם נציגי ציבור חייבים את בחירתם בין השאר לחברי המפלגה ומוסדותיה. ולראיה, במפלגות אחדות זכו מועמדים מסוימים ברשימה הארצית לתמיכה בולטת באזור מגוריהם, או במחוז הטריטוריאלי בו התמודדו בבחירות קודמות, מה שמעיד לא רק על חשיבות ההיכרות המוקדמת עם המועמד, אלא גם על "לוקאל-פטריוטיות" ו/או שליטת המתמודד ובעלי בריתו במוקדי כוח אזוריים (רהט ושר-הדר, 1999).

בשנות התשעים צומצמה מידת ההכללה של הגופים הבוחרים את המועמדים לכנסת, כאשר הליכוד ומרצ ביטלו את שיטת ה"פריימריס" והעדיפו על פניה בחירה במוסדות המפלגה. מהלך דומה נתקל בהתנגדות במפלגת העבודה. מובן מאליה שמגמה זו מחזקת את מידת השפעתם של חברי מוסדות המפלגה על נבחר הציבור.

בחירת מועמדי המפלגות הגדולות לכנסת להן מספר לא מבוטל של חברים וסניפים בפריסה כלל ארצית – העבודה<sup>29</sup>, הליכוד, מרצ והמפד"ל<sup>30</sup> – מתבצעת על-ידי חברי המפלגה או חברי מוסדות שונים שלה (מרכז/ועידה), הנבחרים גם הם על-ידי חברי המפלגה (בסניפים או במישרון). לעיתים שיטת הבחירות מעורבת וקיימת הבטחת ייצוג למגזרים מסוימים (נשים, קיבוצים, מושבים, מיעוטים, עולים, מחוזות בחירה). מחוזות בחירה טריטוריאליים אומצו במפלגת העבודה ובליכוד בשנות התשעים, אם כי "שריון" על בסיס טריטוריאלי נפוץ במפלגות רבות. לפירוט שיטת הבחירות של מועמדי המפלגות הגדולות לכנסת ראו לוח 1-1 בנספח וכן רהט ושר-הדר (1999) ורהט (2001).

שיטות הבחירות הפנימיות למפלגות בנויות כך שהן תצמצמנה עד כמה שניתן את השתלטות הרוב על המיעוט ("מיוריזציה") וזאת בדרך של הבטחת ייצוג והערכת משקלם היחסי של הסניפים לפי שקלול תוצאות ההצבעה לכנסת ומספר המתפקדים בכל סניף (עם מגבלה). משמעות הדבר היא שמובטחת מידה רבה של ייצוג אזורי במוסדות המפלגה ובבחירת מועמדיה לכנסת. יחד עם זאת, התארגנות על בסיס מגזרי (כמו גם פרסונאלי, אידיאולוגי ועוד) היא כפי הנראה תופעה שכחה, והיא כמובן אינה בהכרח טריטוריאלית.

מחקרים אחדים ברחבי העולם מצאו שהקצאת משאבים ציבוריים על-ידי השלטון המרכזי לשלטון המקומי אכן תלויה בכוחם הפוליטי של נציגי השלטון המקומי במוסדות המדינה והשיוך הפוליטי שלהם למפלגת השלטון (Porto and Sanguinetti [2001], Atlas et al. [1995], Grossman [1994], Bennett [1979], and Mayberry). באשר לישראל, רשויות מקומיות שבראשן עמד נציג מפלגת השלטון זכו בשנים 1966-1983 למענק גבוה יותר ממושרד הפנים, במיוחד בתקופת שלטון הליכוד (Rozevitch and Weiss, 1993). Alperovich (1984) מצא שבשנים 1976 ו-1978 ככל ששיעור ההצבעה למפלגת השלטון ברשות מקומית היה גבוה יותר גדלו המענקים שהוקצו לה על-ידי משרד הפנים.

<sup>29</sup> לקראת הבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה חברו למפלגת העבודה מימד וגשר, והרשימה המשותפת כונתה "ישראל אחת".

<sup>30</sup> מספר המנדטים בהם זכו המפלגות הנ"ל בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה היה כדלקמן (בהתאמה): 5, 10, 19, 26. בכנסת ה-15 סיעת ש"ס מונה אמנם 17 ח"כ אך תהליך בחירת מועמדי המפלגה לכנסת אינו מבוסס על בחירות פנימיות (הוא הדין גם ביחס ליהדות התורה המונה 4 ח"כ).

מפלגות ישראל בעלייה (6 ח"כ) וישראל ביתנו (4 ח"כ) זכו בעיקר לתמיכת עולים חדשים וההתיישחות אליהן בהקשר של הטבות מס ליישובים פחות רלוונטיים, למעט באותם יישובים בהם קיים ריכוז גדול של עולים (למשל במסגרת חוק הנגב כדאי להזכיר את אשקלון, באר שבע, קריית גת ועיירות פיתוח נוספות בדרום הארץ).

תהליך בחירת מועמדי שיוני (6 ח"כ) ומפלגת המרכז (5 ח"כ) לכנסת התבסס על מערך סניפים וחברים כלל ארצי מצומצם יחסית ולכן לא נתייחס אליהן.

שאר המפלגות המיוצגות בכנסת ה-15 מונות 3 חברי כנסת ומטה. לפירוט רשימת חברי הכנסת לפי סיעות ראו אתר הכנסת – [www.knesset.gov.il](http://www.knesset.gov.il)

היכולת לזהות זיקה בין הענקת הטבות מס ליישובים מסוימים לבין שיקולים פוליטיים נקודתיים בעייתית. היא מחייבת לדוגמא הכרת תולדות החיים של נבחרי הציבור, בסיס הכוח הפוליטי שלהם במוסדות שונים במפלגה או בקרב חברי המפלגה, המגזרים אותם הם מייצגים וכיוצא בזה. לא רק זאת, היא דורשת היכרות אינטימית גם עם תהליך קבלת ההחלטות בבית המחוקקים. בחינה כזו חורגת לרוב מתחום העיסוק של הכלכלנים ונושקת למדע המדינה או לסוציולוגיה. אנו נותרנו עם מעט מדדים כמותיים אינדיקטיביים כמו דפוסי הצבעה בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה ביישובים שונים ומקומות המגורים של חברי מוסדות נבחרים במפלגה - מרכז, ועידה, מועצה וכדומה ושל חברי המפלגה (מתפקדים).

נעבור עתה לניתוח פרטני של שיקולים פוליטיים אשר אפשר והיו מעורבים בהענקת הטבות מס ליישובים (או בהגדלת שיעורי הזיכוי) בצפון הארץ בשנים 2000-2001 (סעיף 3) ובקביעת שיעורי זיכוי במס דיפרנציאליים במסגרת חוק הנגב (סעיף 4).

### 3. צפון הארץ

במהלך השנים 2000-2001 נוספו לרשימת היישובים הנהנים מזיכוי במס בשיעור של 15% בצפון הארץ 6 יישובים<sup>31</sup>, והועלה שיעור הזיכוי במס מ-7% ל-15% ל-8 יישובים<sup>32</sup>, ובקריית שמונה מ-20% ל-25%. חלק מהם סווגו כיישובי אזור קו העימות בצפון שדירוגם החברתי-כלכלי הנמוך מזכה אותם בהטבות, כולל זיכוי במס המוענק ליישובי גבול הצפון<sup>33</sup>.

מדובר ביישובים הנמצאים בסמוך ומדרום ליישובי גבול הצפון (כולל במרחב עכו-נהריה) הנהנים מזיכוי במס בשיעור של 15%, וממוקמים מצפון לכביש עכו-צפת. כביש זה אינו רק פרט תכסית בולט, אלא שהוא גם משמש מעין בלם מפני המשך זחילת הטבות המס דרומה, שכן אין כיום ישובים בגליל העליון הנמצאים דרומית לו ונהנים מהטבות מס, ולכן כל חצייה שלו עלולה להביא ליציאה מכלל שליטה של רשימת היישובים המוטבים. לפיכך הבדיקה נערכה אך ורק ביחס לכלל היישובים הנמצאים במרחב זה<sup>34</sup>, הוא המרחב הפוטנציאלי לזחילת נדיבות הטבת המס דרומה בתקופה הנסקרת. לפירוט מאפייני היישובים במרחב - שיעורי זיכוי במס לפני ואחרי המהלך המדובר, ודפוסי הצבעה בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה – ראו לוח נ-2 בנספח.

בלוח 3 מוצגות תוצאות האמידה של מודל Logit לגורמים המסבירים את הוספת יישוב הממוקם במרחב הנזכר לעיל לרשימת היישובים המוטבים בשנים 2000-2001, או העלאת שיעור הזיכוי במס ליישובים שנהנו קודם לכן משיעור זיכוי נמוך יותר.

<sup>31</sup> אור הגנוז, יסוד המעלה, נתיב השיירה, ע'גיר, עכו ושייח' דנון. בירייה זכתה לזיכוי במס בשיעור של 5%, כמו בצפת הסמוכה לה.

עתירה של תושבי מזרעה, הנמצאת בסמוך ומדרום לנהריה, להכליל את היישוב ברשימת יישובי גבול הצפון הנהנים מזיכוי במס בשיעור של 15% נדחתה כיוון שהיישוב צורף לרשימה זו קודם לכן, אולם הוא לא זכה להטבת מס. בהערת אגב ראוי להזכיר שהמושב שבי ציון מצוי דרומית למזרעה ונהנה מהטבת מס.

<sup>32</sup> בר יוחאי, געתון, יחיעם, מירון, עין יעקב, פקיעין (בוקייעה), פקיעין חדשה, שדה אליעזר. ראו גם הערת שוליים 14.

<sup>33</sup> בהחלטת ממשלה מס' 4829 מיום 31/01/1999 הוגדרו יישובי קו העימות בצפון – אלו אשר המרחק הקצר ביותר ממרכז היישוב לגבול הבינלאומי עם לבנון אינו עולה על 9 ק"מ וכן העיר נהריה. יישובי קו העימות בצפון ייהנו מזיכוי במס בשיעור של 15% (20% בקריית שמונה), בדומה לזיכוי במס שניתן ליישובי גבול הצפון, כל זאת בכפוף לבחינת נציבות מס הכנסה והיועץ המשפטי לממשלה. בהחלטת ממשלה מס' 2127 מיום 06/08/2000 נקבע שלרשימת יישובי קו העימות בצפון יתווספו, בהתאם להמלצות צוות בין-משרדי ברשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, יישובים שלגביהם נאכפו הוראות והנחיות פיקוד הצפון ליישובי קו העימות (הכוונה בעיקר להנחיות לירידה למקלטים), בכפוף לאישור היועץ המשפטי לממשלה. לגבי אותן עיריות ומועצות מקומיות שיתווספו לרשימת היישובים הני"ל ומצויות באשכולות 9-10 בדירוג החברתי-כלכלי, ולגבי יישובים במועצות אזוריות באשכול 5 ומעלה, יינתנו הטבות רק בהיבטים הנוגעים ישירות להיערכות למצב הביטחוני ולא יכללו הטבות בתחום החברתי-כלכלי (כמו זיכוי במס בשיעור של 15% ממנו נהנים כל יישובי אזור קו העימות).

<sup>34</sup> למעט אור הגנוז שנוסד לאחר הקפאת רשימת היישובים המוטבים בשנת 1989 וממוקם בסמוך ליישוב ספסופה הנהנה מזיכוי במס בשיעור של 15%.



הגורם המרכזי המשפיע על הבחירה של היישוב הוא ריחוקו מיישובי גבול הצפון הנהנים מזיכוי במס<sup>35</sup>. דווקא יישובים שנהנו קודם לכן מזיכוי במס (בשיעור של 7%) הם אלו שזכו לשיפור בהטבת המס. הסיבה לכך היא כפי הנראה הרצון להימנע מהרחבת תחולת היישובים הנהנים מהטבת מס, ומעין "השוואת תנאים" לאלו של יישובי גבול הצפון שאינם מרוחקים מהם. רוב היישובים הדרוזים במרחב גדולים יחסית, נמצאים בחלקו הדרומי, וחלקם נהנה מזיכוי במס בשיעור של 5%. יכול להיות שגורמים אלו היו בעוכריהם ומנעו מהם לזכות בהישגים בתחום הטבות המס ליישובים. יש לציין כי משתנים א-פוליטיים נוספים אשר נכללו באמידה כמו הכנסה ממוצעת לנישום ביישוב וגודל היישוב לא נמצאו מובהקים ברמת מובהקות סבירה.

באשר להשפעה אפשרית של שיקולים פוליטיים על הסיכוי לזכות בהטבת מס או בהעלאת שיעור הזיכוי, נבחנו כמה מדדים: שיעורי ההצבעה למפלגות השונות בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה וכן בהרכבים מפלגתיים שונים (למשל גוש מפלגות הימין/שמאל<sup>36</sup>, מפלגות קואליציה/אופוזיציה וכדומה), אולם באף לא אחד מהמקרים היה המשתנה מובהק ברמת מובהקות סבירה<sup>37</sup>. מסתבר שדווקא ליישובים בהם ההצבעה הייתה הטרוגנית יחסית, כלומר הן מפלגות הימין והן מפלגות השמאל לא זכו שם לרוב ברור (מעל 60%), היו סיכויים גבוהים יותר לזכות בשדרוג הטבות המס (מודל 1 בלוח 3). שני הסברים אפשריים לכך: הענקת הטבת מס ליישובים בהם ההצבעה הומוגנית כמעט ולא תשפיע על דפוסי ההצבעה, בעוד שהמפלגות חותרות בראש ובראשונה להעביר לצדם את המצביעים הנמצאים במרכז ("הקולות הצפים") ונעדרים להט אידיאולוגי – מודל ה-median voter; בנוסף, משמעת קואליציונית רופפת מסייעת לגורמים באופוזיציה להעביר לצדם חברי קואליציה, ויש בכוחם המשותף די כדי להצליח במהלך המבוקש בבית המחוקקים – במסגרת הדיון על חוק הנגב נעמוד בקצרה על המשמעויות הפיסקליות שיש לקואליציות רחבות.

בהקשר למודל ה-median voter ראוי לציין שכאשר בוחנים את דפוסי ההצבעה למפלגות הימין והשמאל בשתי הכנסות העוקבות האחרונות בהן נערכו בחירות לכנסת ולראש הממשלה<sup>38</sup>, מגלים שביישובים הטרוגניים מבחינה פוליטית, הממוקמים במרחב בו אנו דנים, השינויים בדפוסי ההצבעה היו קטנים מאלו שהתחוללו ביישובים ההומוגניים במרחב<sup>39</sup>. ממצא זה מעיד על כך שביישובים ההטרוגניים המדוברים הסיכוי להעביר מצביעים לגוש המפלגות האחר הוא ככל הנראה גבוה יותר.

כאשר בוחנים את השפעת הייצוג שיש לתושבי יישובים במרכזי המפלגות על ההסתברות לזכות בהטבת מס או בהעלאת שיעור מתקבלות תוצאות דומות לאלו שהתקבלו במקרה של דפוסי ההצבעה. למספר המוחלט של נציגי ארבעת המפלגות שנחקרו או לשיעורם ביחס לגודל אוכלוסיית היישוב לא הייתה כל השפעה, גם במקרה בו נבחן הייצוג של כלל המפלגות. לעומת זאת, באותם מקרים בהם יש ליישוב נציגים במרכזי המפלגות הן מימין (הליכוד והמפד"ל במקרה שלנו) והן משמאל (מפלגת העבודה ומרצ) סיכויי לזכות בהטבת מס או לשפרה גדלים, יתר הגורמים קבועים (מודל 2 בלוח 3). נציגי אותם מוסדות נבחרים

<sup>35</sup> הוא משקף במידה רבה גם את המרחק של היישוב מגבול ישראל-לבנון, שכן המרחק בין יישובי גבול הצפון הסמוכים זה לזה קטן, ורוב היישובים שנוספו לרשימת היישובים המוטבים נמצאים דרומית להם. לדוגמה, אם המרחק הקצר ביותר של יישוב פלוני ליישוב אלמוני בגבול הצפון הוא 1 ק"מ, ויישוב אלמוני מרוחק 4 ק"מ מהגבול, אזי המרחק של יישוב פלוני מהגבול הוא בקירוב 5 ק"מ.

<sup>36</sup> החלוקה למפלגות ימין ושמאל בעבודה דומה לחלוקה המקובלת בקרב חוקרי מדע המדינה – ראו אריאן ושמיר (2001), הערת שוליים 1.

<sup>37</sup> את תוצאות האמידה ניתן לקבל מהמחבר.

<sup>38</sup> אין כל טעם להשוות בין דפוסי ההצבעה בבחירות לכנסת ה-13 (ולקודמותיה) לבין דפוסי ההצבעה בבחירות לכנסת ה-14 וה-15 ולראש הממשלה, כיוון ששינוי שיטת הבחירות הביא עמו תהפוכות במערכת הפוליטית ובדפוסי ההצבעה.

<sup>39</sup> בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה הצטמצמו שיעורי ההצבעה הן למפלגות הימין והן למפלגות השמאל – ביישובים ההטרוגניים ב-12 נקודות אחוז יחידו לעומת 6 נקודות אחוז בלבד ביישובים ההומוגניים.

הם בעלי מהלכים במפלגות, ובחלקן הם גם אלו הבוחרים את מועמדיהם לכנסת. יש לזכור כי נוסחאות הייצוג של סניפי המפלגות בנויות כך שנלקחים בחשבון לא רק שיעורי ההצבעה לכנסת ביישוב בו מצוי הסניף, אלא גם מספר המתפקדים אליו, ומכאן שייצוג של יישוב במרכז המפלגה עשוי לשקף גם עוצמה פוליטית על בסיס אזורי המתורגמת לפעילות מעשית לטובת התושבים. כך יכול להתקיים התהליך הבא: חברי כנסת שקידמו הענקת הטבות מס (ומפלגותיהם) זוכים לאהדת הציבור הרחב, חברי המפלגה, ראשי הסניפים ונבחר מוסדות המפלגה, והאחרונים יכולים גם הם להצביע על הישגים המשרתים אותם במישור הפנים מפלגתי (למשל בחירות לראשי סניפים) והיישובי (למשל בחירות לראש הרשות המקומית). העובדה שדווקא יישובים להם יש נציגות במרכזי מפלגות יריבות הם אלו הזוכים לשיפור הטבות המס יכולה ללמד על קיומם של אינטרסים משותפים ברמה המקומית, וכמובן גם על הטרוגניות בדפוסי ההצבעה ביישוב, כפי שכבר הוסבר קודם לכן.

מעניין לציין שהאומדנים במודל 2, זה המשלב באמידה את הנציגות במרכזי המפלגות, מובהקים הרבה יותר מהאומדנים במודל 1, הכולל את שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת. כמו כן המדדים הסטטיסטיים מצביעים על כך שמודל 2 מוצלח יותר. כאשר משלבים באמידה את שני המשתנים הפוליטיים, רק משתנה הטרוגניות חברי מרכזי המפלגות מובהק (ברמה של 10%), ממצא המחזק את האמור לעיל<sup>40</sup>. יכול להיות שהדבר נובע מכך ששיקולים פנים מפלגתיים, כמו הצלחה בבחירות פנימיות, היו חזקים יותר משיקולים אלקטורליים שהם מטבעם כלליים.

לסיכום, תוצאות האמידה מצביעות על כך ששיקולים פוליטיים היו מעורבים בהחלטה על הרחבת תחולת היישובים הנהנים מהטבות מס בצפון הארץ בשנים 2000-2001 ועל העלאת שיעורי הזיכוי במס. יישובים בהם דפוסי ההצבעה היו הטרוגניים, וכאלו בהם התגוררו נציגי מוסדות מפלגות יריבות, רשמו הישגים בתחום הטבות המס. כפי הנראה השפעת נציגות חברי מפלגה עלתה על זו של דפוסי ההצבעה בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה.

לוח 3. אומדני מודל Logit של הסיכוי של יישוב לזכות בזיכוי מס או בהעלאת שיעורו

בצפון הארץ<sup>1</sup> בשנים 2000-2001

משתנה מסביר	מקדם	יחס הסתברויות	מקדם	יחס הסתברויות
		מודל 1		מודל 2
מרחק מיישובי קו עימות <sup>2</sup>	*-0.41	0.66	*-0.51	0.60
נהנים מזיכוי במס בשנת 1999	**202	7.58	**2.14	8.55
יישוב דרוזי <sup>3</sup>	***-3.17	0.04	**4.29	0.01
הטרוגניות הצבעה <sup>4</sup>	***1.63	5.08		
הטרוגניות חברי מרכזי המפלגות <sup>5</sup>			**3.03	20.83
מספר תצפיות		39		41
-2LnL		34.7		31.5
(AIC) Akaike Information Criterion		42.7		39.5
(SC) Schwartz Criterion		49.4		46.1

<sup>40</sup> המתאם בין שני המשתנים הפוליטיים עומד על 0.63.

- (1) לא כולל שינויים בהטבות המס ברמת הגולן (כנף), בעיגור ובקריית שמונה הסמוכים לגבול ישראל-לבנון, ובביריה שזכתה לזיכוי מס בשיעור של 5% כמו שכנתה צפת.
- (2) הנהנים מזיכוי במס בשיעור של 15%.
- (3) כולל ביישובים מעורבים עם רוב דרוזי.
- (4) תוצאות ההצבעה בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה אינן מצביעות על רוב ברור העולה על 60% למפלגות הימין או השמאל (בהתאם לחלוקה המקובלת של המפלגות – ראו אריאן ושמיר (2001), הערת שוליים 1).  
בשני ישובים בהם פחות מ-100 בוחרים לא פורסמו תוצאות הבחירות, בהתאם לחוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה (נוסח משולב) התשכ"ט 1969, סעיף 70א'.
- (5) נציגות הן מימין והן משמאל במוסדות הבוחרים הבאים: מרכזי העבודה, הליכוד והמפד"ל וכן ועידת מרצ.
- \* p<0.01 \*\* p<0.05 \*\*\* p<0.10.

#### 4. חוק הנגב

##### כללי

תהליך החקיקה של חוק הנגב הגיע לידי בשלות בשלהי כהונתה של ממשלת ברק וערב הבחירות המיוחדות לראשות הממשלה, ועל כן מעניין יהיה להציג את דפוסי ההצבעה למפלגות בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה באותם ישובים שנכללו בחוק הנגב בשנת 2001, בחירות כלליות שנערכו רק שנה קודם<sup>41</sup>, כמו גם את שיעורי הייצוג במוסדות המפלגה (לפירוט ראו לוח נ-5 בנספח). הצגה זו תשמש כרקע לחקירת הזיקה שבין התמיכה הפוליטית האזורית בדרום הארץ לבין עיצוב מפת שיעורי הזיכוי במס בחוק הנגב.

מגרף 3 מסתבר שביישובים שנכללו בחוק הנגב שיעורי ההצבעה לש"ס עלו בהרבה על שיעורי ההצבעה הכלל ארציים (13% לעומת 20%). הדבר בולט במיוחד בערים הגדולות (באר שבע, אשקלון וקריית גת המאכלסות מחצית מאלקטורט אזור חוק הנגב), בעיירות פיתוח נוספות בדרום, ובמושבים בנגב המערבי. תופעה דומה נכונה גם ביחס למפלגות העולים (ישראל בעלייה וישראל ביתנו) והיא מזדקרת לעין באשקלון ובקריית גת שקלטו עולים רבים בתחומן. לעומת זאת שיעורי ההצבעה למפלגת העבודה ולמרצ ביישובי חוק הנגב היו נמוכים בהרבה מהשיעורים הכלל ארציים, כאשר במפלגת העבודה הם הגיעו ל-15% לעומת 20%, בהתאמה. ביישובים הבדוים, ביישובים הקהילתיים הסמוכים לבאר שבע ובמועצות האזוריות (למעט חבל עזה) נרשמו שיעורי הצבעה גבוהים למפלגות השמאל. שיעורי ההצבעה לליכוד ולמפלגות נוספות ביישובי חוק הנגב ובכלל הארץ היו דומים. בסיכומו של דבר, ביישובי חוק הנגב שיעור ההצבעה לכל מפלגות השמאל היה דומה לממוצע הכלל ארצי, בעוד ששיעור ההצבעה לאהוד ברק היה נמוך ב-8 נקודות אחוז (גרף 4).

שיעורי הייצוג של חברי מרכזי המפלגות הגדולות ביישובי חוק הנגב דומים לשיעורי הייצוג הכלל ארציים (גרף 5), ומכאן שחלקם במרכזי המפלגות הגדולות דומה לחלקה של אוכלוסיית חוק הנגב באוכלוסיית מדינת ישראל (כ-10%). מידת הייצוגיות של היישובים השונים אינה אחידה: היישובים העירוניים זוכים לייצוג נמוך יחסית, במיוחד היישובים הבדוים. לעומת זאת יישובי המועצות האזוריות וכן היישובים הקהילתיים הסמוכים לבאר שבע נהנים משיעור ייצוג גבוה יחסית. חלק מההסבר לפערים אלו נובע משונות בין-יישובית בשיעורי ההצבעה לאותן מפלגות המשליכה על הייצוג במוסדות המפלגה, וכפי הנראה גם מהכוח הפוליטי של מגזרים מסוימים, כמו "ההתיישבות העובדת" (ראו הרחבה בנספח האחרון).

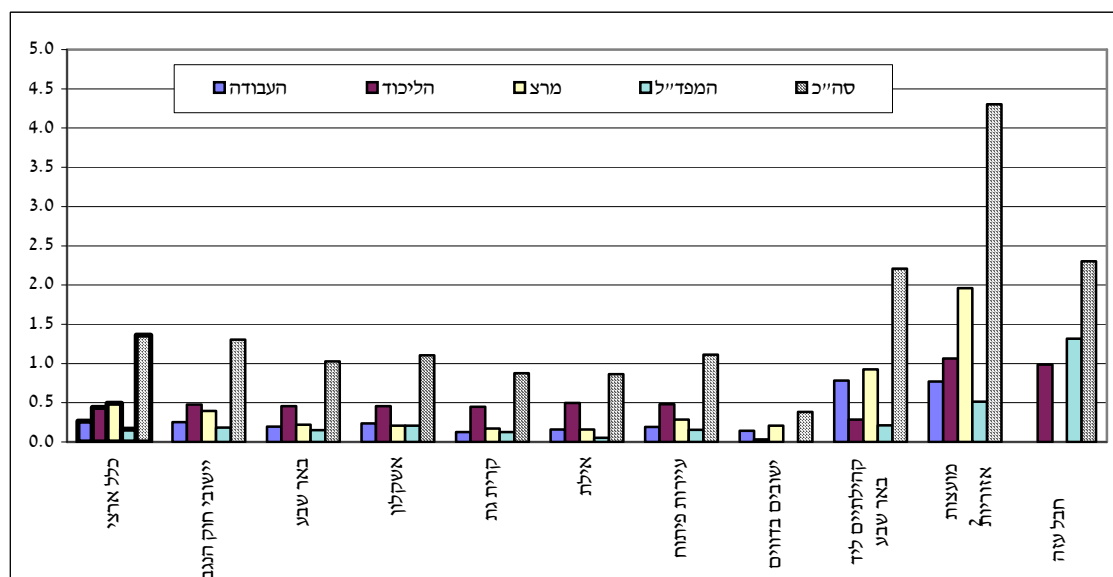
<sup>41</sup> ניתן לטעון שדפוסי הצבעה בבחירות קודמות לכנסת עשויים ללמד על סיכויי מועמדים לראשות הממשלה בבחירות הבאות, יותר מאשר דפוסי הצבעה לראשות הממשלה בבחירות קודמות. הסיבה לכך היא שדפוסי ההצבעה בבחירות לכנסת מעידים על האוריינטציה הפוליטית הכללית של ציבור הבוחרים בעוד שבבחירות לראשות הממשלה ישנה תחלופה של מועמדים ונטייה להתחשב בשיקולים פרסונליים.

סוגיה מעניינת העולה בהקשר לתיאור לעיל נוגעת לכך שהטבות המס הוענקו דווקא לחבל ארץ שלא זכה לייצוג יתר במוסדות המפלגתיים, וגם התמיכה בנגב בכלל מפלגות הימין, שרבים מחברי הכנסת מטעמן נמנו עם יוזמי החוק, לא הייתה גבוהה במידה ניכרת מהתמיכה הכלל-ארצית בהן. סוגיה זו ראויה לעיון נפרד. סוגיה מעניינת העולה בהקשר לתיאור לעיל נוגעת לכך שהטבות המס הוענקו דווקא לחבל ארץ שלא זכה לייצוג יתר במוסדות המפלגתיים, וגם התמיכה בנגב בכלל מפלגות הימין, שרבים מחברי הכנסת מטעמן נמנו עם יוזמי החוק, לא הייתה גבוהה במידה ניכרת מהתמיכה הכלל-ארצית בהן. סוגיה זו ראויה לעיון נפרד.



גרף 5. שיעור חברי מרכזי מפלגות<sup>1</sup> ל-1,000 תושבים ביישובי חוק הנגב 2001

(אחוזים)



**מקור:** פקודת מס הכנסה; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2000), רשימת היישובים אוכלוסייתם וסמליהם 31 XII 1998; נתונים פנימיים של המפלגות; עיבודי המחבר.  
**הערות לגרף:**  
 (1) מרכזי העבודה, הליכוד והמפד"ל וכן ועידת מרצ.  
 (2) לא כולל מועצה אזורית חבל עזה.

לאחר הדיון המקדים בעיתוי חקיקת חוק הנגב, בתמיכה האזורית בדרום הארץ במפלגות ובמועמדים לראשות הממשלה בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה, כמו גם בייצוג האזורי במוסדות הבחורים במפלגות, נעבור לבדיקת השפעת משתנים א-פוליטיים ופוליטיים על שיעורי הזיכוי במס שנקבעו במסגרת חוק הנגב.

### משתנים א-פוליטיים המסבירים את גובה שיעור הזיכוי במס

בשלב ראשון ננסה לבחון באיזה מידה מוסברים שיעורי הזיכוי במס לפי חוק הנגב על-ידי מאפיינים א-פוליטיים שונים של היישובים המוטבים – דירוג חברתי-כלכלי או הכנסה לתושב, מרחק מיישוב עירוני גדול, מספר התושבים ביישוב ושיעור הזיכוי במס שהוענק לתושבי חלק מאותם יישובים קודם כניסתו של חוק הנגב לתוקפו. לפירוט המדדים השונים לכל אחת מהרשויות המקומיות ראו לוח 4-בנספח.

הדירוג החברתי-כלכלי נקבע על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (בשיתוף עם משרד הפנים) והוא מסווג את הרשויות המקומיות ל-10 אשכולות (1 הנמוך ביותר ו-10 הגבוה ביותר)<sup>42</sup>. יש לשער שקיים קשר שלילי בין הדירוג לשיעור הזיכוי במס, יתר הגורמים קבועים.

באופן דומה נבחן גם המשתנה הכנסה לתושב. משתנה זה חושב באופן הבא: ביישובים שאינם קיבוצים נלקח בחשבון סך ההכנסה של הנישומים (מתוך מודל המס של מינהל הכנסות המדינה) מחולק לסך התושבים. בקיבוצים לא ניתן לערוך חישוב מעין זה כיוון שרק מקצת מחברי הקיבוץ הם נישומים (למשל עובדי חוץ או חברים העובדים בתאגיד בבעלות הקיבוץ), כך שמתעוררת בעיה בחישוב ההכנסה הממוצעת

<sup>42</sup> דירוג המועצות האזוריות הותאם לדירוג המשותף של העיריות והמועצות המקומיות באמצעות לוח מעבר ("מפתח אישכולי") שהוכן על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. יש לציין שעדיין לא קיים דירוג חברתי-כלכלי לכל יישוב כפרי.

לחבר קיבוץ<sup>43</sup>. לפיכך נעשה שימוש בהוצאות הקיום הממוצעות לחבר (ומועמד) הנגזרות ממאזני הקיבוצים. גם במקרה זה אנו מצפים לסימן שלילי לאומדן המשתנה הכנסה לתושב.

מרחק מיישוב עירוני גדול הוגדר כמרחק בקו אווירי ליישוב העירוני הגדול הקרוב ביותר. לצורך העניין הוגדר יישוב עירוני גדול כיישוב שמספר תושביו עלה בסוף שנת 1998 על 30 אלף, כאשר לא נלקחה במניין העיר אילת, ועל כן נותרנו בדרום הארץ עם באר שבע, אשקלון וקריית גת. קביעה זו שרירותית משהו, אך היא דומה לאחד הקריטריונים שנקבעו בדו"ח "ועדת טל" למתן הטבות מס ליישובים (ראו חלק א'), והיא גם עולה בקנה אחד עם הערכה שניתן למצוא ביישוב מסדר גודל כזה את מירב השירותים להם נזקק התושב.

אחת ההצדקות למתן הטבות המס ליישובים היא שהן נועדו לפצות על הריחוק הגיאוגרפי מריכוזי האוכלוסין, גורם המביא להתייקרות מוצרים ושירותים שונים, וזאת מעל ומעבר להיצע המוגבל הקיים בלאו הכי באותם חבלי ארץ<sup>44</sup>. לפיכך ישובים נידחים צפויים ליהנות משיעורי זיכוי במס גבוהים יחסית.

ניתן לחשוב על שני אפיקים דרכם גודל היישוב משפיע על שיעור הזיכוי במס: עלות הטבת המס והאלקטורט של היישוב. גורמים אלו פועלים בכיוונים מנוגדים – העלות מאמירה עם גודל היישוב וכך גם מספר בעלי זכות הבחירה. לפיכך לא ניתן לדעת א-פריורי כיצד ישפיע גודל היישוב על שיעור הזיכוי במס.

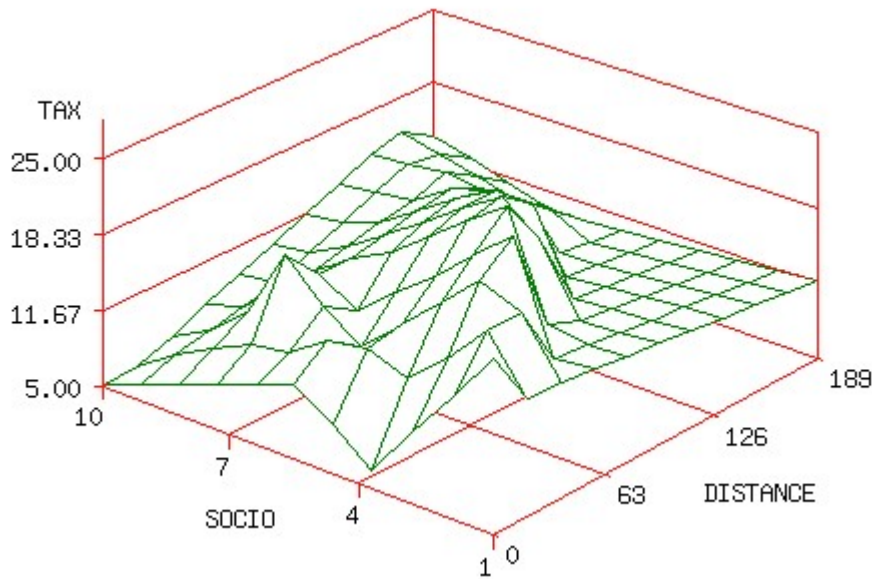
שיעור הזיכוי במס שניתן לתושבי יישובים שונים לפני חקיקת חוק הנגב עשוי לשמש גבול תחתון לשיעור הזיכוי במס שהוקנה להם בחוק הנגב, כיוון שניסיון העבר מלמד שהסיכוי שיתרחש צמצום סלקטיבי של הטבה כלשהי נמוך למדי. קיימת אפשרות שכוח המיקוח של יישובים שנהנו קודם לכן מהטבת מס מוגבל כיוון שהם בלאו הכי כבר נהנים מהטבה, והחוק נועד בין השאר לפצות (רטרואקטיבית) יישובים אחרים שלא זכו בעבר להטבות מס. מנגד יתכן שיישובים זכו להטבות מס קודם לכן בזכות עוצמה פוליטית ואחרת. מגוון ההשערות אינו מצביע על כיוון השפעה ברור של שיעור הזיכוי במס לפני חוק הנגב על השיעור שהוענק במסגרת החוק.

עוד בטרם ניגש לתוצאות האמידה נעזר בגרף 6 בו מוצגים שיעורי הזיכוי במס לפי דירוג חברתי-כלכלי של יישוב ומרחק מיישוב עירוני גדול. מסתבר שקיים קשר שלילי בין הדירוג לשיעור הזיכוי, וקשר חיובי בין המרחק לשיעור הזיכוי. המאפיין הבולט הוא ששיעור הזיכוי במס עולה כאשר בו-זמנית המרחק והדירוג החברתי-כלכלי גדלים וההפך. על פניו התנהגות שיעורי הזיכוי במס במסגרת חוק הנגב ביחס לשני הממדים הללו סדירה.

<sup>43</sup> על הבעיות המושגיות במדידת התוצר וההכנסה הפנויה בקיבוץ ראו סט (2002).

<sup>44</sup> מנגד ניתן כמובן לטעון שיוקר המחייה בפריפריה נמוך יותר.

גרף 6. שיעורי זיכוי במס (TAX) בחוק הנגב<sup>1</sup>  
לפי מרחק מעיר גדולה (DISTANCE) ודירוג חברתי-כלכלי (SOCIO)



הערה לגרף:

(1) כדי לקבל רצף ערכים על פני כל המרחב x-y נעשה שימוש בפרוצדורה G3GRID ב-SAS, המתבססת על אינטרפולציה. כתוצאה מכך ערכי שיעור הזיכוי במס דומים לערכים הסטטוטוריים, אך אינם בהכרח זהים להם.

הגרסיה רבת המשתנים נאמדה לגבי 22 יישובים עירוניים ו-13 מועצות אזוריות. האמידה לא התבצעה עבור כל יישוב כפרי בנפרד כיוון ששיעור הזיכוי במס נקבע בהתאם לחלוקה מינהלתית, ולא באופן ממוקד לכל יישוב כפרי בנפרד, והבחירה של המחוקקים נפלה על תחומי מועצות אזוריות<sup>45</sup>.

תוצאות האמידה (חלק עליון בלוחות 4 ו-5 בסוף חלק ב') מצביעות על כך ששיעור הזיכוי במס שהוענק במסגרת חוק הנגב פוחת ככל שהדירוג החברתי-כלכלי עולה, ואין כל הבחנה בין יישובים עירוניים למועצות אזוריות<sup>46,47</sup>. כאשר מחליפים באמידה את הדירוג החברתי-כלכלי בהכנסה לתושב מתקבל גם כן אומדן שלילי ומובהק<sup>48</sup>, אך כושר ההסבר של הגרסיה נחלש (לא מוצג בלוחות). יכול להיות שהדבר מרמז על כך שבעת קביעת שיעורי הזיכוי במס ראו מקבלי החלטות לגד עיניהם תמונה רחבה יותר של המצב החברתי-כלכלי ביישובים מזו העולה מהאינדיקטור החד-ממדי של ההכנסה לתושב.

ריחוקו של יישוב מעיר המחוז הגדולה מעלה את שיעור הזיכוי במס, בקצב ההולך ופוחת עם המרחק. גם הפעם לא נמצא שהקריטריון שונה לגבי יישובים עירוניים ומועצות אזוריות. ספציפיקציות אחרות של משתנה המרחק, כגון שורש המרחק או לוג המרחק, הניבו תוצאות נחותות.

אומדן המשתנה גודל אוכלוסייה (למעט באר שבע) שלילי ומובהק. יתכן והדבר מרמז על כך שעלות ההטבה הייתה גורם מרתיע מפני קביעת שיעורי זיכוי גבוהים יותר ליישובים גדולים (כמו אשקלון וקריית גת).

<sup>45</sup> כדאי עוד להזכיר שטרם נבנה דירוג חברתי-כלכלי ליישובים קהילתיים קטנים וליישובים כפריים.

<sup>46</sup> הדירוג החברתי-כלכלי של המועצות האזוריות הותאם, כאמור, לסולם אחיד המאגד בתוכו גם את היישובים העירוניים. כתוצאה מכך, הדירוג של המועצות האזוריות החלשות בסולם האחד גבוה מהדירוג המקורי שלהן (לפי דירוג מועצות אזוריות בלבד) וההפך. כיוון שרוב המועצות האזוריות בנגב ממוקמות במחצית העליונה של דירוג המועצות האזוריות, הוא הדירוג המתפרסם ברבים וידוע למקבלי החלטות, מפתיע למצוא שאומדן המשתנה דירוג חברתי-כלכלי עבור מועצות אזוריות אינו שונה מזה של היישובים העירוניים.

<sup>47</sup> את הממצאים ביחס לחלוקה בין יישובים עירוניים ומועצות אזוריות ניתן לקבל מהמחבר.

<sup>48</sup> המתאם החלקי בין הדירוג החברתי-כלכלי להכנסה לתושב עומד על 0.8. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1999) מדווחת על כך שההכנסה היא הרכיב בעל התרומה הגבוהה ביותר להסבר הדירוג החברתי-כלכלי.



אוכלוסיית העיר באר שבע מהווה למעלה מרבע מאוכלוסיית חוק הנגב ועל כן היא בחזקת תצפית חריגה המשמשת נקודת ייחוס. ואכן, האמידה שאינה כוללת את גודל אוכלוסיית העיר מסבירה טוב יותר את שיעורי הזיכוי במס.

נמצא קשר חיובי בין שיעור הזיכוי במס שהוענק ליישוב במסגרת חוק הנגב לגובה ההטבה ממנה נהנה לפני החלת החוק. יכול להיות שהדבר מעיד על כך שיישובים שזכו להטבה לפני חוק הנגב הם בעלי השפעה על מקבלי ההחלטות, או לחילופין ששיעור ההטבה ממנה נהנו בעבר היה נמוך מהשיעור שניתן ליישובים דומים במקומות אחרים ברחבי הארץ. לדוגמה, עיירות הפיתוח בדרום נהנו בעבר מזיכוי במס בשיעור של 5% (25% במצפה רמון) בעוד שקריית שמונה ועכו, שדירוגם החברתי-כלכלי שווה או גבוה יותר, נהנו בשנת 2000 מזיכוי במס בשיעור של 20%-15%, בהתאמה. כאשר מפרקים את השפעת שיעור הזיכוי במס לפני חוק הנגב למועצות אזוריות וליישובים עירוניים מגלים שאצל האחרונים המשתנה חיובי ומובהק (ברמה של 1%), ממצא העולה בקנה אחד עם הטיעון האחרון.

משתנים א-פוליטיים נוספים שנכללו באמידה כגון שיעור הנישומים מעל סף המס, שיעור מיצוי ההטבה, הטבת המס לנישום או לתושב וסך ההטבה ליישוב נמצאו לא מובהקים, וזאת בין השאר בשל המתאם החלקי הגבוה בינם לבין ההכנסה לתושב ולדירוג החברתי-כלכלי.

#### משתנים פוליטיים העשויים להסביר את גובה שיעור הזיכוי במס

המשתנים הפוליטיים מחולקים לשתי קבוצות עיקריות: נציגות חברי מרכזי ארבעת המפלגות הגדולות ביישובים השונים - הן במונחים מוחלטים והן כשיעור מסך תושבי היישוב; שיעורי ההצבעה למועמדים לראשות הממשלה ולמפלגות בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה.

יש לציין שקיים מתאם חלקי גבוה בין משתנים א-פוליטיים שונים לבין המשתנים הפוליטיים, ובין האחרונים לבין עצמם. למשל, ביישובים חזקים מבחינה חברתית-כלכלית (שהם גם היישובים העירוניים הקטנים יחסית או רוב המועצות האזוריות שהן מעוטות אוכלוסין) שיעורי ההצבעה למפלגות השמאל גבוהים<sup>49</sup>. באופן דומה, בשל שיטת הבחירות הפנימיות למפלגות השונות, המתחשבות בשיעור המצביעים למפלגה ביישוב, קיים מתאם גבוה בין שיעור ההצבעה בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה לבין שיעור חברי מוסדות המפלגה ל-1,000 תושבים.

נעבור עתה לבחינת התרומה של ייצוג יישובי/אזורי בגופים הבוחרים את המועמדים לרשימה לכנסת - מרכזי העבודה, הליכוד והמפד"ל וכן ועידת מרצ. מדובר במפלגות המקיימות תהליך בחירות פנימיות מסודר ולהן פריסה מוסדית כלל ארצית רחבה. הבדיקה תיערך בשני שלבים: תחילה נתייחס לייצוג המוחלט בגופים הבוחרים ולאחר מכן לשיעורי הייצוג ל-1,000 תושבים. ההבחנה בין שני המקרים מקורה בצורך לזהות את האופן בו עשויים להשפיע נציגי הגופים הבוחרים על מקבלי ההחלטות. יתכן שהמספר המוחלט של הנציגים הוא הדומיננטי, כל זאת בהנחה שככל שמספר הנציגים מיישוב מסוים גדול יותר ומשקלם בגוף הבוחר עולה, כך גם מתחזקת השפעתם. אם כך הם פני הדברים יישובים גדולים עשויים לזכות בהטבות עודפות, יתר הדברים קבועים. לעומת זאת, אם שיעור נציגי הגופים הבוחרים ל-1,000 תושבים גבוה, הדבר עשוי ללמד לא רק על מעורבות פוליטית גדולה של תושבי היישוב במפלגות מסוימות, אלא גם על יכולת השפעה על מקבלי ההחלטות, שהיא מעל ומעבר למספר המוחלט בגופים הבוחרים. רמז

<sup>49</sup> תופעה זו מוכרת וידועה, ראו למשל גרסיות אקולוגיות אצל שלו (2001).

לכך מצוי בעובדה שככל ששיעור הייצוג של יישוב כלשהו ברחבי הארץ בגוף הבוחר עולה, חלקו היחסי במוסדות מפלגתיים בכירים יותר (כולל חברי כנסת) מתחזק.

במסגרת האמידה של שיעורי הזיכוי במס שנקבעו בחוק הנגב נבחנו צירופים שונים של מספר חברי המוסדות הבוחרים במפלגות הגדולות, הן ביישובים העירוניים והן במועצות האזוריות – פעם ביחד עם משתנה גודל אוכלוסיית היישוב ופעם בלעדיו. הסיבה לכך היא שנוסחת בחירת חברי הגופים הבוחרים מתחשבת כאמור גם במספר המתפקדים ביישוב – ראו לוח נ-1 בנספח - וגורם זה תלוי בגודל האוכלוסייה. מסתבר שאומדן המשתנה מספר חברי המפלגה ברשות המקומית אינו מובהק ברמת מובהקות סבירה<sup>50</sup>. משתנה המספר הכולל של חברי הגופים הבוחרים בארבעת המפלגות שנחקרו אינו מובהק, כלומר האמידה מצביעה על כך שבמידה והייתה התאגדות של פעילי מפלגות שונות ברמת היישוב העירוני/מועצה אזורית לשם העלאת שיעור הזיכוי במס במסגרת חוק הנגב, לא הייתה לה השפעה על השיעור שנקבע.

באמידה הכוללת את שיעור חברי הגוף הבוחר במפלגות ל-1,000 תושבים גם כן נבחנו צירופים שונים, כפי שנעשה לעיל, והאומדנים היחידים שנמצאו מובהקים הם של חברי מרכז מפלגת העבודה והליכוד (לוח 4, חלק תחתון). יישובים עירוניים בהם שיעור חברי מרכז מפלגת העבודה היה גבוה יחסית נהנו מזיכוי מס נדיב יותר. שיעור חברי מרכז הליכוד, הן ביישובים העירוניים והן במועצות האזוריות, השפיע לרעה על שיעור הזיכוי במס, במיוחד ביישובים העירוניים. לשיעור הייצוג של כלל חברי הגוף הבוחר בארבעת המפלגות הנסקרות לא הייתה תרומה כלשהי להסבר שיעור הזיכוי במס.

כאשר משלבים באמידה את שיעורי ההצבעה למפלגות ולמועמדים לראשות הממשלה בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה עולים הממצאים הבאים (לוח 5, חלק תחתון). שיעורי הצבעה גבוהים לאהוד ברק או למפלגות השמאל בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה, וכן תמיכה בתנועת ש"ס ביישובים העירוניים סייעו לקביעת שיעור זיכוי במס גבוה יותר. מקדם ההסבר המתוקן שהתקבל (0.72) גבוה מזה שהושג באמידה שלא הוצגה ביחס למשתנים הא-פוליטיים בלבד (0.66) או בזו המשלבת את הנציגות במוסדות המפלגה (0.67).

תוצאות האמידה ביחס לתמיכה במועמד השמאל ובמפלגות המצדדות בו מפתיעות במקצת כיוון שעם יוזמי החוק נמנו בעיקר ח"כ מהאופוזיציה הימנית (וגם ח"כ ממרצ). כמו כן, הממצא לגבי ש"ס דורש תשומת לב נוספת, שכן רבים ממצביעיה הם בעלי הכנסה נמוכה (שלו, 1999; פלד, 1999) ועל כן מצויים מתחת לסף המס ואינם יכולים ליהנות מהזיכוי במס. הדיון בסוגיות אלו חורג ממסגרת העבודה שלפנינו.

## סיכום

הממצאים העיקריים העולים מניתוח השפעת המשתנים הפוליטיים על שיעורי הזיכוי במס שנקבעו במסגרת חוק הנגב, בעת שקואליציית ממשלת ברק התכווצה והבחירות המיוחדות לראשות הממשלה עמדו בפתח, הם כדלקמן:

- למשתנים הפוליטיים הייתה השפעה מובהקת אך לא משמעותית על שיעור הזיכוי במס, וזאת בהתחשב במאפיינים הא-פוליטיים של הרשויות - דירוג חברתי-כלכלי, מרחק מעיר גדולה, גודל אוכלוסייה ושיעור הזיכוי במס בתקופה שקדמה לחקיקת חוק הנגב.

<sup>50</sup> למעט תרומה חיובית להעלאת שיעור הזיכוי במס במקרה של מספר חברי ועידת מרצ ביישובים העירוניים.

- רשויות מקומיות בהן שיעורי הצבעה לאהוד ברק ולמפלגות השמאל בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה היו גבוהים נהנו מזיכוי במס גבוה יותר, יתר הגורמים קבועים.
- שיעורי הצבעה גבוהים לש"ס ביישובים העירוניים תרמו להעלאת שיעור הזיכוי.
- ייצוג גבוה של חברי מרכז מפלגת העבודה ביחס לגודל האוכלוסייה העירונית סייע כפי הנראה להעלאת שיעור הזיכוי במס.
- הטרוגניות בדפוסי הצבעה למפלגות, ונציגות של חברי גופים בוחרים ממפלגות משני קצות הקשת הפוליטית, לא סייעו להגדלת שיעורי הזיכוי במס.

לוח 4. אומדן שיעור הזיכוי במס במסגרת חוק הנגב ביחס למאפיינים א-פוליטיים ושיעורי החברות במרכזי המפלגות הגדולות<sup>1</sup> ל-1,000 תושבים ביישובים עירוניים ובמועצות אזוריות

משתנים מסבירים	אומדן	סטיית התקן	אומדן	סטיית התקן	אומדן	סטיית התקן
משתנים א-פוליטיים						
קבוע	19.55*	2.46	21.05*	2.68	18.62*	2.00
דירוג חברתי-כלכלי	-1.49*	0.25	-1.26*	0.21	-1.26*	0.22
מרחק מעיר גדולה	0.13**	0.06	0.13**	0.06	0.17*	0.06
מרחק בריבוע	-6.62 e-4**	3.10 e-4	-6.75 e-4**	3.01 e-4	-8.28 e-4*	3.11 e-4
לוג אוכלוסייה <sup>2</sup>	-0.99**	0.58	-1.21**	0.55	-0.94***	0.59
שיעור זיכוי במס לפני חוק הנגב	0.29**	0.15	0.35**	0.16	0.24**	0.16
משתנים פוליטיים – שיעור חברי מרכזי המפלגות ל-1,000 תושבים						
מרכז העבודה (יישוב עירוני <sup>2</sup> )	2.54**	1.51	2.56***	1.62		
מרכז הליכוד : יישוב עירוני <sup>2</sup>			1.41**	0.81		
מועצה אזורית						0.02
סה"כ במפלגות הגדולות <sup>1</sup>						0.17
מקדם הסבר מתוקן	0.67		0.68		0.63	
(Adjusted R-squared)						
מספר תצפיות	35		35		35	

**הערות ללוח:**

- (1) העבודה, הליכוד, מרצ (ועידה), מפד"ל.
- (2) לא כולל באר שבע (במקרה של מרכז העבודה בלבד).
- \* מובהק ברמת מובהקות 0.01, \*\* מובהק ברמת מובהקות 0.05, \*\*\* מובהק ברמת מובהקות 0.10.

לוח 5. אומדן שיעור הזיכוי במס במסגרת חוק הנגב ביחס למאפיינים א-פוליטיים ולשיעורי ההצבעה למפלגות ולראש הממשלה<sup>1</sup>

משתנים מסבירים	אומדן	סטיית התקן	אומדן	סטיית התקן
משתנים א-פוליטיים				
קבוע	16.32*	2.36	14.94*	2.57
דירוג חברתי-כלכלי	-1.28*	0.19	-1.14*	0.20
מרחק מיישוב עירוני גדול	0.10**	0.06	0.11**	0.06
מרחק בריבוע	-5.33 e-4**	2.89 e-4	-5.33 e-4**	2.89 e-4
לוג אוכלוסייה <sup>2</sup>	-1.69*	0.55	-1.13**	0.50
שיעור זיכוי במס לפני חוק הנגב	0.39*	0.15	0.40*	0.15
משתנים פוליטיים				
שיעור הצבעה לאהוד ברק	0.07*	0.02	0.07*	0.02
שיעור הצבעה למפלגות השמאל <sup>3</sup>				
שיעור הצבעה לש"ס ביישובים העירוניים	0.13**	0.06	0.12**	0.06
מקדם הסבר מתוקן	0.72		0.72	
(Adjusted R-squared)				
מספר תצפיות	35		35	

**הערות ללוח:**

- (1) הקשורים לבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה.
- (2) לא כולל באר שבע.
- (3) בדומה להגדרת מפלגות שמאל אצל אריאן ושמיר (2001), הערת שוליים 1.
- \* מובהק ברמת מובהקות 0.01, \*\* מובהק ברמת מובהקות 0.05, \*\*\* מובהק ברמת מובהקות 0.10.

## ג. סיכום ומסקנות

מדינת ישראל חרתה על דגלה מדיניות של פיזור אוכלוסין וצמצום פערים כלכליים-חברתיים אזוריים. הטבות מס ליישובים הוא אמצעי אחד מני רבים. הכוונה לזיכוי במס הניתן לנישומים המתגוררים ביישובים מסוימים באזורי עדיפות לאומית, רובם המכריע בדרום הארץ, בצפונה וביש"ע. הזיכוי ניתן בשיעור מההכנסה ברוטו, בדרך כלל עד תקרה.

במהלך שנות התשעים נותרה תחולת הטבות המס כמעט ללא שינוי. בשנת 2000 נפרץ הסכר ולשיאה הגיעה התרחבות הטבות עם חקיקת חוק הנגב, שהכפיל את אוכלוסיית המוטבים ואת עלות ההטבות.

בשנת 2001 נהנו מהטבות המס 478 ישובים בהם התגוררו כ-1.2 מיליון תושבים וכ-400 אלף נישומים יחידים (15.6% מכלל הנישומים היחידים), כאשר רק כ-61% מהם היו מעל סף המס ועל כן נהנו מהטבת מס כלשהי. העלות הכוללת של ההטבות הסתכמה ב-2.03 מיליארדי ש"ח, שהם כ-3.8% מגביית מס הכנסה על יחידים ו-7.5% מאומדן הטבות המס בתחום המיסוי הישיר. בשל הבדלים גיאוגרפיים בתחולת ההטבות, בשיעורי הזיכוי במס, ברמת ההכנסה וכדומה ישנה שונות אזורית בהתפלגות ההטבות: הטבת המס במחוז הדרום עמדה על כ-1.2 מיליארדי ש"ח (1,988 ש"ח לתושב), על כ-0.6 מיליארדי ש"ח במחוז הצפון (1,504 ש"ח) ועל כ-0.2 מיליארדי ש"ח ביש"ע (997 ש"ח).

חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2002, שאושר בראשית פברואר 2002, הביא לצמצום הטבות המס ליישובים הניתנות במסגרת חוק הנגב – הפחתת שתי נקודות אחוז משיעור ההטבה לרוב היישובים והנמכת תקרת ההכנסה המזכה – וכתוצאה מכך פחתה העלות בכ-242 מיליון ש"ח. עם אישור תוכנית החירום הכלכלית במאי 2002 הופחתו (רטרואקטיבית לתחילת 2002) כל שיעורי הזיכוי במס ליישובים ברחבי הארץ בנקודת אחוז, למעט עיירות פיתוח אחדות, והחסכון בהוצאת המס נאמד בכ-186 מיליון ש"ח. לשנת 2003 צפויה הפחתה דומה נוספת בשווי כולל של כ-237 מיליון ש"ח (במחירי 2002).

המחקר בוחן שני אירועים נפרדים ובלתי תלויים – הרחבת תחולת היישובים הנהנים מהטבות מס (או העלאת שיעורי הזיכוי במס) בצפון הארץ בראשית הקדנציה של ממשלת ברק וחקיקת חוק הנגב בשלהי כהונתה. האירועים נבדלים זה מזה בכמה מישורים. בצפון הארץ ניתנו הטבות המס למספר מצומצם של יישובים קטנים בעת שהממשלה הייתה יציבה יחסית. לעומת זאת, חוק הנגב גורף, עלותו גבוהה למדי ותהליך חקיקתו התנהל בשעה שכבר היה ברור, בעקבות התפוררות הקואליציה, שהבחירות המיוחדות לראשות הממשלה בפתח. כמו כן, חוק הנגב חייב תהליך חקיקה ארוך ומייגע בכנסת ישראל, בעוד שהענקת הטבות המס בצפון הארץ דרשה אך ורק את אישורה של וועדת הכספים (או במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה על שלל סעיפיו).

בשנים 2000-2001 הוענק ל-14 יישובים בצפון הארץ זיכוי במס בשיעור של 15%, כמו ליישובי קו העימות. תוצאות האמידה מצביעות על כך שהגורם המרכזי המשפיע על הבחירה של היישוב הוא ריחוקו מגבול ישראל-לבנון. יישובים שנהנו קודם לכן מזיכוי במס (בשיעור של 7%) הם אלו שזכו לשיפור בהטבת המס. הסיבה לכך היא כפי הנראה הרצון להימנע מהרחבת תחולת היישובים הנהנים מהטבת מס, ומעין "השוואת תנאים" לאלו של יישובי גבול הצפון שאינם מרוחקים מהם ונהנים מזיכוי במס בשיעור של 15%. באשר למשתנים הפוליטיים, מהמחקר עולה שההסתברות לזכות בהטבת מס הייתה גבוהה יותר ביישובים הטרוגניים מבחינה פוליטית - הן מפלגות הימין והן מפלגות השמאל לא זכו בהם ברוב של 60% ומעלה

בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה ובכאלו שיש להם נציגות במרכזי מפלגות משני קצות הקשת הפוליטית, מוסדות מפלגתיים המשפיעים על בחירת המועמדים לכנסת. ממצא זה עולה בקנה אחד עם מודל ה-median voter, ועם ההנחה שחוסר משמעת קואליציונית מקלה על גורמים באופוזיציה להעביר לצידם חברי קואליציה, כך שיש בכוחם המשותף די כדי להצליח במהלך המבוקש בבית המחוקקים. טיב האומדן המשלב את הנציגות במרכזי המפלגות עולה על זה הכולל הצבעה דו-גושית רחבה. יכול להיות שהדבר נובע מכך ששיקולים פנים מפלגתיים, כמו הצלחה בבחירות פנימיות, היו חזקים יותר משיקולים אלקטורליים שהם מטבעם כלליים.

במסגרת חוק הנגב מראשית 2001 נקבעו שיעורי זיכוי במס דיפרנציאליים ליישובים עירוניים ולמועצות אזוריות בדרום הארץ. המחקר מצביע על כך שהשיעורים עונים על הקריטריונים הא-פוליטיים הבאים: ככל שהדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית נמוך יותר שיעור הזיכוי במס גבוה יותר. לדירוג הסבר עדיף על זה של ההכנסה לתושב - יכול להיות שהדבר מרמז על כך שבעת קביעת שיעורי הזיכוי במס ראו מקבלי ההחלטות לנגד עיניהם תמונה רחבה יותר של המצב החברתי-כלכלי ברשויות המקומיות מזו העולה מהאינדיקטור החד-ממדי של ההכנסה לתושב.

ככל שהרשות מרוחקת יותר מיישוב עירוני גדול שיעור הזיכוי במס עולה בקצב הולך ופוחת. קיים קשר שלילי בין גודל אוכלוסיית היישוב לבין שיעור הזיכוי במס. יתכן שעלות ההטבה הייתה גורם מרתיע מפני קביעת שיעורים גבוהים יותר ליישובים גדולים.

שיעור הזיכוי במס שהוענק ליישוב במסגרת חוק הנגב מתואם חיובית עם גובה הטבה ממנה נהנה היישוב לפני החלת החוק, הטבה שהייתה נמוכה כמה מונים מההטבה ממנה נהנו יישובים דומים בחבלי ארץ אחרים.

למשתנים פוליטיים הייתה השפעה מובהקת, אך לא משמעותית, על שיעורי הזיכוי במס שנקבעו במסגרת חוק הנגב - מפלגות אחדות הצליחו כפי הנראה להעלות את שיעורי הזיכוי במס של בוחריהם המסורתיים ביישובי חוק הנגב, מעבר למתבקש מהמאפיינים הא-פוליטיים של היישובים. להטרונגניות בדפוס ההצבעה למפלגות ולנציגות של חברי גופים בוחרים ממפלגות משני קצות הקשת הפוליטית לא הייתה כל השפעה על שיעור הזיכוי במס.

מהשוואת הממצאים בצפון הארץ לאלו בדרומה עולה שלקריטריון א-פוליטי כמו מרחק היישוב (מקו הגבול או מיישוב עירוני גדול) הייתה השפעה דומה על תחולת היישובים המוטבים או על שיעורי הזיכוי במס. לעומת זאת, השפעת המשתנים הפוליטיים הייתה שונה – רק בצפון התקיים מודל ה-median voter. יכול להיות שהבדלים בתהליך החקיקה ובעיתויו, כמו גם בתחולת הטבות המס ועלותן יכולים להסביר את השוני.

- אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, *דע זכויותיך וחובותיך*, שנים שונות.
- אריאן, א. ושמיר, מ. (2001), "מועמדים, מפלגות וגושים: ישראל בשנות התשעים", בתוך א. אריאן ומ. שמיר (עורכים), *בחירות בישראל 1999*, המכון הישראלי לדמוקרטיה, הספרייה לדמוקרטיה, ירושלים.
- דורון, ג. (2001), "כיצד ניצחה מפלגת העבודה במרוץ לראשות הממשלה והפסידה בבחירות לכנסת ה-15", בתוך א. אריאן ומ. שמיר (עורכים), *בחירות בישראל 1999*, המכון הישראלי לדמוקרטיה, הספרייה לדמוקרטיה, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1999), *אפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה ב-1999*, פרסום מס' 1118.
- (2000), *רשימת הישובים, אוכלוסייתם וסמליהם, 31 XII 1998*, פרסום טכני מס' 70.
- (2000), *מפתח אישכול משולב של מועצות אזוריות, מועצות מקומיות ועיריות*, תזכיר מתאריך 31/10/2000.
- (2002), *רשימת הישובים, אוכלוסייתם וסמליהם, 31 XII 1999*, פרסום טכני מס' 71.
- (2002), *הושלם המחקר בנושא אפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה*, הודעה לעיתונות 48/2002.
- ומשרד הפנים (2000), *הרשויות המקומיות בישראל – 1998*, נתונים פסיים, פרסום מס' 1134.
- ומשרד הפנים – המפקח על הבחירות, מל"מ מערכות בע"מ (1997), *תוצאות הבחירות לכנסת ה-14*, י"א בסיוון תשנ"ו, 29/5/1996, כרך ב', פירוט לפי קלפיות, סדרת פרסומים מיוחדים, מס' 1055.
- זוסמן, נ. (2002), "הטבות מס ליישובים", בתוך: *דו"ח שנתי 2001*, מינהל הכנסות המדינה, פרק י"ח.
- כנסת ישראל, [www.knesset.gov.il](http://www.knesset.gov.il) וכן המרכז למחקר ומידע.
- נציבות מס הכנסה, *תקנות מס הכנסה*, קובץ חקיקת מיסים, קר"ן ב', הוצאת רונן, שנים שונות.
- סט, א. (2002), "בעיות מושגיות במדידת התוצר וההכנסה הפנויה בקיבוץ", *רבעון לכלכלה* 2/2002, עמ' 245-266.
- פדחור, ע., פראנט, ה. וקנטי, א. (2001), "ניצחון הקיטוב: מבנה ההתחרות בבחירות 1999", בתוך א. אריאן ומ. שמיר (עורכים), *בחירות בישראל 1999*, המכון הישראלי לדמוקרטיה, הספרייה לדמוקרטיה, ירושלים.
- פלד, י. (1999), "הצלחתה האלקטורלית המתמשכת של ש"ס: ניתוח על-פי מודל חלוקת העבודה התרבותית", בתוך א. אריאן ומ. שמיר (עורכים), *בחירות בישראל 1999*, המכון הישראלי לדמוקרטיה, הספרייה לדמוקרטיה, ירושלים.
- קליין, נ. (2000), *מתזרי עסקים פוליטיים בישראל 1980-1999*, בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2000.12.
- רהט, ג. (2001), "התפתחות השיטות לבחירת המועמדים בים סוער של שינויים: ניסיון הסתגלות ללא סיכויי הצלחה?", בתוך א. אריאן ומ. שמיר (עורכים), *בחירות בישראל 1999*, המכון הישראלי לדמוקרטיה, הספרייה לדמוקרטיה, ירושלים.
- רהט, ג. ושר-הדר, נ. (1999), *איך נבחרים חברי הכנסת*, המכון הישראלי לדמוקרטיה, הספרייה לדמוקרטיה, ירושלים.
- שלו, מ. (2001), "שעעים חברתיים בקרב מצביעים לא ערביים: ניתוח חדש", בתוך א. אריאן ומ. שמיר (עורכים), *בחירות בישראל 1999*, המכון הישראלי לדמוקרטיה, הספרייה לדמוקרטיה, ירושלים.
- Alesina, A., Cohen, G.D. and Roubini, N. (1992), "Macroeconomic Policy and Elections in OECD Democracies", In Alex Cukierman, Zvi Hercowitz and Leonardo Leiderman (eds.), *Political Economy, Growth, and Business Cycles*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, USA.
- Alesina, A. (1988), "Macroeconomics and Politics", In Stanley Fischer (ed.), *NBER Macroeconomics Annual 1988*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, USA.
- Alperovich, G. (1984), "The Economics of Choice in the Allocation of Intergovernmental Grants to Local Authorities", *Public Choice*, Vol. 44, pp. 285-296.
- Arian, A. and Shamir, M. (1983), "The Primarily Political Function of the Left-Right Continuum", in A. Arian and M. Shamir (eds.), *The Election in Israel*, 1981, Ramot, Tel-Aviv.
- Atlas, C.M., Gilligan, T.W., Hendershott, R.J. and Zupan, M. (1995), "Slicing the Federal Government Net Spending Pie: Who Wins, Who Loses, and Why" *American Economic Review*, Vol. 85, No. 3, pp. 624-629.
- Bennett, J.T. and Maberry, E.R. (1979), "Federal Tax Burdens and Grant Benefits to States: The Impact of Imperfect Representation", *Public Choice*, Vol. 34, pp. 255-269.
- Black, D. (1958), *Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Brender, A. (1999), *The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989-1998*, Bank of Israel, Research Department, Discussion Paper No. 99.04.
- Down, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York.
- Fair, R.C. (1978), "The Effect of Economic Events on Votes for Presidents", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 60, No. 2, pp. 159-173.
- (1982), "The Effect of Economic Events on Votes for Presidents: 1980 Results", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 64, No. 2, pp. 322-325.
- (1989), *The Effect of Economic Events on Votes for Presidents: 1984 Update*, NBER Working Paper No. w2222.
- Frey, B.S. (1978), "Politico-Economic Models and Cycles", *Journal of Public Economics*, Vol. 9, pp. 203-220.
- and Schneider, F. (1979), "An Econometric Model With an Endogenous Government Sector", *Public Choice*, Vol. 34, pp. 29-43.
- Grossman, P.J. (1994), "A Political Theory of Intergovernmental Grants", *Public Choice*, Vol. 78, pp. 295-303.
- Ingberman, D.E. and Inman, R.P. (1987), *The Political Economy of Fiscal Policy*, NBER, Working Paper No. 2405.
- Mikesell, J.L. (1978), "Election Periods and State Tax Policy Cycles", *Public Choice*, Vol. 33, pp. 99-106.
- Nelson, M.A. (2000), "Electoral Cycles and The Politics of State Tax Policy", *Public Finance Review*, Vol. 28, No. 6, pp. 540-560.
- Padovano, F. and Venturi, L. (2001), "Wars of Attrition in Italian Government Coalitions and Fiscal Performance: 1948-1994", *Public Choice*, Vol. 109, pp. 15-54.
- Porto, A. and Sanguinetti, P. (2001), "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina", *Economics and Politics*, Vol. 13, pp. 237-256.
- Roubini, N. and Sachs, J. (1989), "Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries", *Fiscal Policy*, Vol. 8, pp. 100-132.
- Rozevitch, S. and Weiss, A. (1993), "Beneficiaries from Federal Transfers to Municipalities: The Case of Israel", *Public Choice*, Vol. 76, pp. 335-346.
- Tufte, E.R. (1978), *Political Control of the Economy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Wittman, D.A. (1973), "Parties as Utility Maximizers", *American Political Science Review*, Vol. 67, No. 2, pp. 490-498.
- Yoo, K.M. (1998), "Intervention Analysis of Electoral Tax Cycle: The Case of Japan", *Public Choice*, Vol. 96, pp. 241-258.



## נספחים

לוח נ-1. אופן בחירת מועמדי המפלגה לקראת הבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה:

### העבודה, הליכוד, מרצ, המפד"ל

שם המפלגה	הגוף הבוחר	שיטת הבחירות
העבודה	חברי המפלגה	עד המקום ה-12 בחירה ארצית יחסית של כלל חברי המפלגה, והחל מהמקום ה-13 ועד המקום ה-45 שובצו המועמדים לפי הסדר הבא: שני נבחרים אזורים בחירה ונבחר ברשימה ארצית. אזורי הבחירה היו כדלקמן: 5 אזורים טריטוריאליים, 3 אזורים עירוניים לשלוש הערים הגדולות, ואזורי בחירה סקטוריאליים (בסוגריים מספר הנציגים) – קיבוצים (2), מושבים (2), ערבים (2), דרוזים (1), עולים (1). השקלול בין אזורי הבחירה התבסס על הנוסחה הבאה: 50% - מספר המתפקדים, 50% - מספר הבוחרים למפלגת העבודה בבחירות האחרונות לכנסת. כמו כן הובטח שיבוצה של אשה אחת לפחות בכל עשירייה (לא כולל נבחרות מאזורי בחירה).
הליכוד	חברי המרכז	מקומות 2-16 ברשימת המועמדים לכנסת נקבעו לפי תוצאות הבחירה במרכז. מקומות 17-26 לפי 10 אזורי בחירה טריטוריאליים (כולל אחד למועצות אזוריות). הבטחת ייצוג כדלקמן: נשים – מקומות 10, 20, 30, 35; לא יהודים – מקום 23; עולים חדשים – מקום 29; צעירים (בני 21 עד 35) – מקום 31. מועמד שנבחר באחד מהמקומות 2-16 והציג את מועמדותו תחת הבטחת ייצוג אזורית נחשב כנציג האזורי וכך גם ביחס למועמדים לא יהודים, לצעירים ולעולים חדשים. כלל זה לא חל על מי שכיחן כשר או כסגן שר ביום הבחירות המקדימות (כולל הבטחת ייצוג לנשים). אופן בחירת חברי המרכז: חברי מרכז מכוח כהונה (שרים, ח"כ, ראשי רשויות מקומיות ועוד). החלק הארי נבחר בסניפים. ייצוג במרכז של סניפים מסוימים היה כדלקמן: מועצות אזוריות – 100/(מספר המצביעים לליכוד); יישובים בישי"ע וברמת הגולן – 50/(מספר המצביעים לליכוד) ולפחות ציר (וכן נציגי תנועה מיישבת בזיקה לליכוד); יישוב לתנועה מיישבת בזיקה לליכוד לפחות ציר, ו-2 צירים ביישוב עם 100 מצביעים או יותר לליכוד; יישוב לא יהודי – 250/(מספר המצביעים לליכוד) ולפחות ציר אחד ביישוב מעל 80 מצביעים לליכוד. למייסדים (בני 60 ומעלה עם 30 שנות חברות) יוקצו 5% מחברי המרכז. מספר הנציגים במרכז של שאר הסניפים נקבע בהתאם לנוסחה הבאה: 60% - מספר הבוחרים לליכוד בבחירות האחרונות לכנסת, 40% - מספר המתפקדים. בכל הסניפים המתפקדים היו רשאים לבחור לא יותר מ-2/3 מהנציגים המוקצים לכל סניף. יש לציין כי ניתן היה להגיש מועמדות למרכז גם בסניף שאינך חבר בו.
מרצ	ועידת המפלגה	ועידת המפלגה כללה את החברים מכוח תפקידם (חברי הכנסת, נציגים נבחרים של מרצ בשלטון המקומי ואחרים). כל השאר, המהווים את רוב רובם של חברי הוועידה, נבחרו באופן הבא: 80% בסניפים ו-20% ברשימה כלל ארצית. ייצוג הסניפים בוועידת מרצ חושב כדלקמן: מצביע בבחירות הכלליות האחרונות לכנסת – נקודה, חבר בסניף – 2.5 נקודות. שיעור הייצוג בסניף לא יעלה על 250% מהשיעור שהיה נקבע לו נוסחת החישוב הייתה לוקחת בחשבון רק את המצביעים לכנסת. כמו כן הובטחו שיעורי הייצוג הבאים בוועידה: נשים - 40%, צעירים (גיליים 16-35) – 16%, ערבים – 10%, שכונות ועיירות פיתוח – 9%, עולים חדשים – 6%, גמלאים – 5%, קהילה הומו-לסבית – 3%.
המפד"ל	מרכז	בחירות חברי הכנסת במרכז היו יחסיות. לאישה שורייך המקום השמיני ברשימה לכנסת (במידה ולא זכתה במקום גבוה יותר ברשימה). המרכז אישר את שיבוצו (ללא התמודדות) של הרב חיים דרוקמן במקום השני ברשימה. חברי המרכז כללו אישים מכובדים. החלק הארי נבחר ישירות בבחירות יחסיות על-ידי המתפקדים. ייצוג הסניפים במרכז המפד"ל חושב בהתאם לנוסחה המפורטת להלן: תחילה נערך השקלול הבא: 50% - סך הבוחרים למפד"ל בבחירות האחרונות לכנסת, 50% - סך חברי הסתדרות הפועל המזרחי. התוצאה שהתקבלה חולקה במספר הצירים במרכז (למעשה בוועידה שהפכה למרכז) וכך התקבל מודד לציר במרכז. לכל סניף התבצע השקלול הני"ל ובהתאם למודד נקבע ייצוג הסניף במרכז. במקרים חריגים ניתן ייצוג לסניפים/יישובים שלא זכו לנציגות הולמת במרכז.

**המקור:** העבודה: חוקת מפלגת העבודה, 1 בינואר 1998; הליכוד: חוקת הליכוד, [www.likud.org.il](http://www.likud.org.il) וכן תקנון לבחירת רשימת הליכוד לכנסת ה-15 ושיבוץ המועמדים לרשימת הליכוד לכנסת ה-15 (תזכיר של אורי שטרזמן, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, מתאריך 24.1.1999); מרצ: תקנון המפלגה, [www.meretz.org.il](http://www.meretz.org.il); המפד"ל: שיחות עם מבקר המפד"ל בתאריכים 6/3/2002, 4/3/2002.

#### הערה ללוח:

(1) בלוח מתוארות שיטות הבחירות באופן כללי ביותר. לפרוט ראו חוקת המפלגה או התקנון שלה.

לוח נ-2. מאפייני יישובים במרחב שבין כביש עכו-צפת ליישובי גבול הצפון<sup>1</sup>

שיעורי הצבעה בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה <sup>3</sup> (אחוזים)	מפלגות <sup>4</sup>		זיכוי במס בשנת 2001 (אחוזים)	זיכוי במס בשנת 1998 (אחוזים)	מרחק מזערי מיישובים מוטבים קודמים <sup>1</sup> (ק"מ)	אוכלוסייה <sup>2</sup>	יישוב	
	אהוד ברק							
		שמאל						ימין
13	72	88			7	9,800	אבו סנאן	
4	89	96			8	754	איילת השחר	
53	16	34			5	569	אשרת	
17	70	84			3	450	בוסתן הגליל	
27	49	66	5	5	8	8,650	בית ג'ן	
8	85	96			4	439	בית העמק	
..	..	..	15	7	2	208	בר יוחאי	
4	87	98			11	389	גדות	
7	90	99			8	14,400	גדיידה-מכר	
37	53	74	5	5	9	4,600	גולס	
1	95	98	15	7	5	385	געתון	
54	30	73			4	216	גיתה	
4	90	98			8	438	חולתה	
79	12	25	7	7	6	8,610	חצור הגלילית	
0	89	100			6	190	חרשים	
43	36	73	5	5	2	4,340	יאנוח-ג'ית	
0	94	100	15	7	4	394	יחיעם	
35	44	63	15		7	982	יסוד המעלה	
52	31	74	5	5	7	10,400	ירכא	
0	89	100			5	..	כישור	
5	87	99	7	7	7	175	כליל	
32	53	74	5	5	4	5,500	כסרא-סמיע	
5	90	99			7	7,220	כפר יאסיף	
2	90	97			3	513	לוחמי הגיטאות	
43	44	60	7	7	3	165	לפידות	
17	83	99			2	3,090	מזרעה	
5	89	98			9	397	מחניים	
96	3	4	15	7	3	745	מירון	
82	8	15			10	313	משמר הירדן	
..	..	..			4	55	נס עמים	
29	44	64	15		1	382	נתיב השיירה	
47	29	50	15	7	3	413	עין יעקב	
55	36	49	15		6	44,800	עכו	
9	74	89	7	7	4	223	עמוקה	
68	3	12			5	515	עמקה	
72	19	85	15	5	5	4,340	פקיעין (בוקיעה)	
29	57	35	15	7	4	303	פקיעין חדשה	
2	91	98			1	557	רגבה	
36	39	64	15	7	6	474	שדה אליעזר	
22	63	99	15		2	1,880	שייח' דנון	
1	96	99			3	360	שמרת	

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2000), רשימת היישובים אוכלוסייתם וסמליהם XII 1998, פרסום טכני מס' 70; פקודת מס הכנסה; כנסת ישראל, תוצאות הבחירות לכנסת ה-15, www.knesset.gov.il/elections; עיבודי המחבר.

**הערות ללוח:**

- (1) יישובי גבול הצפון שנהנו בשנת 1998 מזיכוי במס בשיעור של 15%.
- (2) בסוף שנת 1998.
- (3) בשני יישובים בהם פחות מ-100 בוחרים לא פורסמו תוצאות הבחירות, בהתאם לחוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה (נוסח משולב) התשכ"ט 1969, סעיף 70א'.
- (4) בהתאם לחלוקה המקובלת של המפלגות – ראו אריאן ושמיר (2001), הערת שוליים 1.

## גלגולה של הצעת חוק הנגב בבית המחוקקים

חוק הנגב נולד במרץ 2000, במהלך כהונת ממשלת ברק, עם הגשת הצעת חוק פרטית (פ/1762) של ח"כ ישראל כץ מהליכוד ואחרים, שעיקרה הענקת זיכוי במס לתושבי הנגב בשיעור של 25% מההכנסה החייבת (למעט מנכס) עד תקרת הכנסה של פי חמשה מהשכר הממוצע במשק. בהצעה נכללו באר שבע, עיירות הפיתוח והיישובים הבדווים המוכרים, כמו גם המועצות האזוריות בנגב המערבי ומועצה אזורית רמת הנגב (לוח נ-3). על הצעת החוק חתמו כמחצית מהמחוקקים, בעיקר ממפלגות האופוזיציה, והצטרפו אליהם כמעט כל ח"כ מהמפלגות ה"ערביות" וחלק לא מבוטל מח"כ של מרצ, שהייתה חברה בקואליציה.

יש לציין שבסוף מאי 2000 הגיש ח"כ סילבן שלום מהליכוד הצבעת חוק פרטית (פ/1796) דומה המקנה לתושבי דרום הארץ<sup>51</sup> זיכוי במס בשיעור של 15% מהכנסתם החייבת ללא תקרה.

באחד בינואר 2001, לאחר שהקואליציה איבדה את הרוב שהיה לה בכנסת כבר ביולי 2000, עם פרישת ש"ס, המפד"ל וישראל בעלייה, אושר חוק הנגב בקריאה ראשונה, ובמסגרתו נקבעו כבר שיעורי זיכוי במס דיפרנציאליים לפי יישוב/מועצה אזורית. נוסחו הסופי של החוק אושר בפברואר 2001 ודמה מאוד לנוסח הקריאה הראשונה, למעט העובדה שנוספה לתחולתו העיר אשקלון, הונמכו שיעורי הזיכוי במס ליישובים הקהילתיים מסביב לבאר שבע, הועלו השיעורים ליישובי המועצות האזוריות בערבה ולחלק מהיישובים הבדווים המוכרים, ונקבעה תקרת הכנסה מזכה של חמש פעמים השכר הממוצע במשק לעומת היעדר תקרה בנוסח הקריאה הראשונה. בהצבעה בקריאה שנייה ושלישית נכחו רק 21 ח"כ, כאשר 20 מהם הצביעו בעדו, רובם המכריע חברי אופוזיציה.

עוד כדאי להזכיר שבמסגרת ההסתייגויות לקראת הקריאה השנייה והשלישית הגיש משרד האוצר הצעה חלופית, שלמעשה הקפיאה את שיעורי הזיכוי במס שהיו בתוקף לפני חוק הנגב וצידדה בתקרת הכנסה מזכה הנמוכה עד כדי חמישית מהצעת החוק הפרטית.

---

<sup>51</sup> מדרום לקו רוחב 115, ומכאן שקריית גת בגבול הצפוני של האזור המוטב.

לוח נ-3. גלגולה של הצעת חוק הנגב בבית המחוקקים

חלוקה מפלגתית של ח"כ החתומים על הצעת חוק פרטית פ/1762				נוסח סופי של החוק <sup>5</sup>	הצעת שר האוצר <sup>1,4</sup>	נוסח קריאה ראשונה <sup>3</sup>	הצעת חוק פרטית פ/1762 <sup>2</sup>	שיעור זיכוי במס לפני חוק הנגב <sup>1</sup>	מספר יישובים	יישוב/מועצה אזורית
מפלגה	סה"כ	התפלגות	שיעור מח"כ של המפלגה							
אחרים				אחרים						
79	26	15	ליכוד	5					1	אשקלון
53	16	9	ש"ס	5		7			1	להבים
88	12	7	איחוד לאומי-ישראל ביתנו <sup>6</sup>	5		7			1	מיתר
60	10	6	מפלגות "ערביות" <sup>7</sup>	5		7			1	עומר
50	9	5	מרצ	10	<sup>8</sup> 10	10		10	1	אילת
100	9	5	יהדות התורה	10	5	10	25	5	1	ערד
12	5	3	העבודה-מימד	10		10			1	קריית גת
60	5	3	מפד"ל	10	5	10		5	1	שדרות
33	3	2	ישראל בעלייה <sup>9</sup>	10		10		7 (1)	19	יישובי המועצה האזורית חוף אשקלון
100	3	2	עם אחד	10	7 (14)			7 (16)	17	יישובי המועצה האזורית חוף עזה
50	2	1	גשר	10		10			15	יישובי המועצה האזורית לכיש
0	0	0	שינוי	10	7 (1)	10		7 (1)	12	יישובי המועצה האזורית שער הנגב
0	0	0	מפלגת המרכז	10		10			5	יישובים כפריים בסמוך ומדרום לקריית גת <sup>10</sup>
48	100	58	סה"כ	10		10			1	שדה יואב
				12		12	25		1	באר שבע
				15	5	15	25	5	1	נתיבות
				15		15	25		1	חורה <sup>11</sup>
				15		15	25		1	כסיפה <sup>11</sup>
				15		15	25		1	לקיה <sup>11</sup>
				15		15	25		1	רהט <sup>11</sup>
				15		15	25		1	שגב-שלום <sup>11</sup>
				15	<sup>8</sup> 10	10		7 (10)	15	יישובי המועצה האזורית חבל אילות
				15	7 (8)	15		7 (11)	29	יישובי המועצה האזורית אשכול
				15		15	25	7 (2)	13	יישובי המועצה האזורית בני שמעון
				15	7 (7)	10		7 (8)	8	יישובי המועצה האזורית הערבה התיכונה
				15	7 (2)	15	25	7 (2)	17	יישובי המועצה האזורית מרחבים
				15		15	25	7 (1)		יישובי המועצה האזורית עזתה

לוח נ-3 - המשך

יישוב/מועצה אזורית	מספר יישובים	שיעור זיכוי במס לפני חוק הנגב <sup>1</sup>	הצעת חוק פרטית פ/1762 <sup>2</sup>	נוסח קריאה ראשונה <sup>3</sup>	הצעת שר האוצר <sup>1,4</sup>	נוסח סופי של החוק <sup>5</sup>
יישובי המועצה האזורית תמר	16	7 (5)		10	7 (4)	15
אופקים	1	5	25	20	5	20
דימונה	1	5	25	20	5	20
ירוחם	1	10	25	20	10	20
ערעה בנגב <sup>11</sup>	1		25	15		20
תל שבע <sup>11</sup>	1		25	15		20
יישובי המועצה האזורית רמת נגב	11	7 (4)	25	20	7 (4)	20
מצפה רמון	1	25	25	25	25 <sup>12</sup>	25

**מקור:** כנסת ישראל, [www.knesset.gov.il](http://www.knesset.gov.il) וכן המרכז למחקר ומידע; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2000), רשימת היישובים אוכלוסייתם וסמליהם XII 1998, פרסום טכני מס' 70; פקודת מס הכנסה; עיבודי המחבר.

**הערות ללוח:**

- (1) בסוגריים: מספר היישובים בתחום המועצה האזורית שנהנו מזיכוי במס.
- (2) הצעת חוק פרטית מס' 1762 של ח"כ ישראל כץ ואחרים שהונחה על שולחן הכנסת ב-27/03/2000 (או פ/1709 שהועברה לוועדת הכספים של הכנסת ב-07/06/2000). מדובר על זיכוי במס בשיעור של 25% מההכנסה החייבת (למעט מנכס) עד תקרת הכנסה של פי חמישה מהשכר הממוצע במשק, בשנות המס 2001-2003.
- (3) ראו: רשומות, הצעות חוק 2962, 19/12/2000. הכוונה לזיכוי במס, בשיעורים הנקובים בלוח, מההכנסה החייבת (למעט מנכס) ללא תקרת הכנסה, בשנות המס 2001-2003. ההצעה אושרה בתאריך 01/01/2001 על-ידי 20 ח"כ ומתנגד אחד.
- (4) מדובר בהסתייגויות שר האוצר לנוסח הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית. הכוונה לזיכוי במס, בשיעורים הנקובים בלוח, מההכנסה החייבת (למעט מנכס) עד לתקרת הכנסה שחל לגביה שיעור מס של 20%, בתוספת מחצית ההפרש להכנסה שחל לגביה שיעור מס של 30% (בסה"כ 84,840 ש"ח בשנת 2001), בשנות המס 2002-2004. הסתייגויות שר האוצר וח"כ אחרים נדחו.
- (5) החוק אושר בכנסת ביום 14/02/2001. הכוונה לזיכוי במס, בשיעורים הנקובים בלוח, מההכנסה החייבת (למעט מנכס) עד תקרת הכנסה של פי חמישה מהשכר הממוצע במשק, בשנות המס 2001-2003.
- (6) כולל סיעת חירות של ח"כ מיכאל קליינר.
- (7) חד"ש, מפלגה לאומית ערבית, ברית לאומית דמוקרטית (בל"ד), תנועה ערבית להתחדשות.
- (8) או 7% אם ההכנסה הופקה מחוץ לאזור.
- (9) כולל סיעת הבחירה הדמוקרטית.
- (10) אבן שמואל, איתן, נועם, עוזה ושלווה.
- (11) יישובים בדווים.
- (12) או 10% אם ההכנסה הופקה מחוץ לאזור מצפה רמון.

לוח נ-4. יישובי חוק הנגב – מאפיינים ושיעורי זיכוי במס<sup>1</sup>

שיעור זיכוי במס בחוק הנגב 2001 (אחוזים)	שיעור זיכוי במס לפני חוק הנגב <sup>5</sup> (אחוזים)	מרחק משוקלל <sup>4</sup> מיישוב עירוני גדול (ק"מ)	דירוג חברתי-כלכלי (אשכול) <sup>3</sup>	אוכלוסייה <sup>2</sup>	מספר יישובים	יישוב/מועצה אזורית
5		0	4	92,300	1	אשקלון
5		14	10	3,020	1	להבים
5		17	10	5,200	1	מיתר
5		5	10	5,810	1	עומר
10	10	189	7	38,200	1	אילת
10	5	39	6	22,600	1	ערד
10		0	3	46,800	1	קריית גת
10	5	15	3	18,600	1	שדרות
10	7 (1)	7	6	7,933	19	יישובי המועצה האזורית חוף אשקלון
10	7 (16)	37	6	6,082	17	יישובי המועצה האזורית חוף עזה
10		7	4	5,461	15	יישובי המועצה האזורית לכיש
10	7 (1)	16	7	4,959	12	יישובי המועצה האזורית שער הנגב
10		4	3	2,624	5	יישובים כפריים בסמוך ומדרום לקריית גת <sup>6</sup>
10		9	6	207	1	שדה יואב
12		0	5	163,700	1	באר שבע
15	5	26	3	18,500	1	נתיבות
15		14	2	4,990	1	חורה <sup>7</sup>
15		28	1	5,450	1	כסיפה <sup>7</sup>
15		11	1	3,540	1	לקיה <sup>7</sup>
15		16	1	27,500	1	רהט <sup>7</sup>
15		7	1	3,580	1	שגב-שלום <sup>7</sup>
15	7 (10)	149	8	2,430	15	יישובי המועצה האזורית חבל אילות
15	7 (11)	36	6	8,160	29	יישובי המועצה האזורית אשכול
15	7 (2)	15	7	4,529	13	יישובי המועצה האזורית בני שמעון
15	7 (8)	81	7	1,961	8	יישובי המועצה האזורית הערבה התיכונה
15	7 (2)	19	3	6,523	17	יישובי המועצה האזורית מרחבים
15	7 (1)	24	4	5,634	16	יישובי המועצה האזורית עזתה
15	7 (5)	49	7	1,117	6	יישובי המועצה האזורית תמר
20	5	19	2	22,600	1	אופקים
20	5	30	3	33,400	1	דימונה
20	10	31	3	8,950	1	ירוחם
20		23	2	8,640	1	ערערה בנגב <sup>7</sup>
20		6	1	8,850	1	תל שבע <sup>7</sup>
20	7 (4)	37	7	3,065	11	יישובי המועצה האזורית רמת נגב
25	25	71	3	4,740	1	מצפה רמון

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2000), רשימת היישובים אוכלוסייתם וסמליהם 1998 XII 31, פרסום טכני מס' 70; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (2000), הרשויות המקומיות בישראל – 1998, נתונים פסיים, פרסום מס' 1134; פקודת מס הכנסה; עיבודי המחבר.

**הערות ללוח:**

- (1) לפירוט עבור כל אחד מהיישובים ראו זוסמן (2002), נספח 1.
- (2) בסוף שנת 1998.
- (3) דירוג המועצות האזוריות הותאם לדירוג המשותף של העיריות והמועצות המקומיות באמצעות לוח מעבר ("מפתח אישכולי") שהוכן על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- (4) לפי אוכלוסייה ביישובים.
- (5) בסוגריים: מספר היישובים בתחום המועצה האזורית שנהנו מזיכוי במס לפני חוק הנגב.
- (6) אבן שמואל, איתן, נועם, עוזה ושלוה.
- (7) יישוב בדווי.

לוח נ-5. יישובי חוק הנגב – דפוסי הצבעה בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה ונציגות במוסדות מפלגתיים

נציגות במרכזי המפלגות ל-1000 תושבים					שיעור הצבעה לכנסת ה-15 ולראש הממשלה <sup>1</sup> (אחוזים)					יישוב/מועצה אזורית	
סה"כ	המפד"ל	מרצ	הליכוד	העבודה	מפלגות שמאל <sup>2</sup>	מרצ	ש"ס	הליכוד	העבודה		אהוד ברק
1.1	0.2	0.2	0.5	0.2	19	4	21	16	12	40	אשקלון
1.0	0.0	0.0	0.7	0.3	55	12	3	10	42	83	להבים
1.9	0.6	0.2	0.0	1.2	45	10	5	15	33	68	מיתר
3.1	0.0	2.1	0.3	0.7	62	16	2	9	44	83	עומר
0.9	0.1	0.2	0.5	0.2	32	9	12	18	22	58	אילת
1.0	0.0	0.4	0.2	0.3	34	9	6	11	22	64	ערד
0.9	0.1	0.2	0.4	0.1	16	4	26	14	11	41	קריית גת
1.0	0.1	0.1	0.5	0.3	11	3	23	14	7	29	שדרות
4.3	0.0	2.5	1.3	0.5	49	19	13	15	29	63	יישובי המועצה האזורית חוף אשקלון
2.3	1.3	0.0	1.0	0.0	8	1	13	13	6	12	יישובי המועצה האזורית חוף עזה
4.2	0.2	0.2	2.9	0.9	29	5	27	20	23	44	יישובי המועצה האזורית לכיש
5.8	1.2	2.8	0.4	1.4	79	25	1	3	53	94	יישובי המועצה האזורית שער הנגב
4.6	2.3	0.0	2.3	0.0	1	0	49	14	1	5	יישובים כפריים בסמוך ומדרום לקריית גת <sup>3</sup>
..	..	..	..	..	89	74	0	0	14	99	שדה יואב
1.0	0.2	0.2	0.5	0.2	21	4	23	14	15	45	באר שבע
1.2	0.5	0.0	0.6	0.1	4	1	44	12	3	20	נתיבות
0.2	0.0	0.0	0.0	0.2	83	4	5	1	8	84	חורה <sup>4</sup>
0.6	0.0	0.4	0.2	0.0	72	5	8	1	9	84	כסיפה <sup>4</sup>
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	89	3	6	0	1	95	לקיה <sup>4</sup>
0.5	0.0	0.3	0.0	0.3	83	8	3	1	7	94	רהט <sup>4</sup>
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	94	1	2	0	6	92	שגב-שלום <sup>4</sup>
4.5	0.0	2.9	0.0	1.6	81	26	1	2	52	94	יישובי המועצה האזורית חבל אילות
4.5	0.0	2.9	0.6	1.0	73	29	4	7	43	85	יישובי המועצה האזורית אשכול
7.3	0.0	6.2	0.0	1.1	74	33	6	5	37	86	יישובי המועצה האזורית בני שמעון
0.5	0.0	0.0	0.0	0.5	70	15	1	5	53	89	יישובי המועצה האזורית הערבה התיכונה
2.1	0.0	0.0	1.5	0.6	24	3	27	19	21	40	יישובי המועצה האזורית מרחבים
5.3	2.7	1.2	1.4	0.0	9	1	30	18	7	15	יישובי המועצה האזורית עזתה
2.7	0.0	0.9	0.9	0.9	45	11	12	14	33	59	יישובי המועצה האזורית תמר
1.4	0.3	0.5	0.4	0.2	11	3	31	11	7	28	אופקים
0.7	0.0	0.1	0.5	0.1	14	2	34	15	11	36	דימונה
2.3	0.2	1.3	0.7	0.1	13	3	30	14	9	31	ירוחם
0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	90	6	1	1	1	85	ערערה בנגב <sup>4</sup>
0.5	0.0	0.5	0.0	0.0	86	18	1	1	3	95	תל שבע <sup>4</sup>
1.3	0.0	0.3	0.0	1.0	79	25	1	3	53	94	יישובי המועצה האזורית רמת נגב
1.1	0.0	0.0	0.8	0.2	18	6	12	16	10	39	מצפה רמון

**מקור:** כנסת ישראל, תוצאות הבחירות לכנסת ה-15, [www.knesset.gov.il/elections](http://www.knesset.gov.il/elections); ועדת הבחירות המרכזית; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2000), רשימת היישובים אוכלוסייתם וסמליהם 31 XII 1998, פרסום טכני מס' 70; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (2000), הרשויות המקומיות בישראל – 1998, נתונים פנייים, פרסום מס' 1134; נתונים פנימיים של המפלגות; עיבודי המחבר.

**הערות ללוח:**

- (1) ביישובים אחדים בהם מספר המצביעים היה קטן במיוחד לא פורסמו תוצאות הבחירות. (2) בדומה להגדרת מפלגות שמאל אצל אריאן ושמיר (2001), הערת שוליים 1.
- (3) אבן שמואל, איתן, נועם, עוזה ושלווה.
- (4) יישובים בדוים.

לוח נ-6. מתאמים חלקיים בין דפוסי ההצבעה בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה ומשתנים נבחרים נוספים המשמשים לאמידת שיעור הזיכוי במס בחוק הנגב

נציגות בועידת מרצ <sup>1</sup>	נציגות במרכז הליכוד <sup>1</sup>	נציגות במרכז מפלגת העבודה <sup>1</sup>	שיעור הצבעה למרצ	שיעור הצבעה לש"ס	שיעור הצבעה לליכוד	שיעור הצבעה למפלגת העבודה	שיעור הצבעה לאהוד ברק	לוג אוכלוסייה	דירוג חברתי-כלכלי	
0.24	-0.06	0.62	0.42	-0.34	0.16	0.81	0.20	-0.32	1.00	דירוג חברתי-כלכלי
-0.38	-0.27	-0.48	-0.48	0.24	0.18	-0.49	-0.22	1.00		לוג אוכלוסייה
0.31	-0.63	0.35	0.56	-0.89	-0.81	0.47	1.00			שיעור הצבעה לאהוד ברק
0.14	-0.14	0.83	0.45	-0.47	-0.11	1.00				שיעור הצבעה למפלגת העבודה
-0.30	0.68	-0.06	-0.43	0.69	1.00					שיעור הצבעה לליכוד
-0.26	0.64	-0.33	-0.51	1.00						שיעור הצבעה לש"ס
0.90	-0.30	0.35	1.00							שיעור הצבעה למרצ
0.14	-0.04	1.00								נציגות במרכז מפלגת העבודה <sup>1</sup>
-0.30	1.00									נציגות במרכז הליכוד <sup>1</sup>
1.00										נציגות בועידת מרצ <sup>1</sup>

**מקור:** כנסת ישראל, תוצאות הבחירות לכנסת ה-15, [www.knesset.gov.il/elections](http://www.knesset.gov.il/elections); הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2000), רשימת הישובים אוכלוסייתם וסמליהם 31 XII 1998 פרסום טכני מס' 70; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (2000), הרשויות המקומיות בישראל – 1998, נתונים פיסיים, פרסום מס' 1134; נתונים פנימיים של המפלגות; עיבודי המחבר.

**הערה ללוח:**

(1) חברי מרכז/ועידה ל-1,000 תושבים.



## ייצוג תושבי קיבוצים ומושבים במרכזי המפלגות בדגש על יישובי הנגב המערבי

כאשר בוחנים את הכלכלה הפוליטית של הטבות המס ליישובים תשומת הלב מופנית בראש ובראשונה למגזר הכפרי (מושבים, קיבוצים ויישובים קהילתיים), אשר בזכות הייצוג הגבוה שלו בפריפריה מהווה יעד מרכזי להטבות המס, גם אם לא גדול במיוחד מבחינת היקף אוכלוסייתו.

הייצוג של תושבי מושבים וקיבוצים במוסדות הנבחרים במפלגות אחדות הוא מעל ומעבר למשקלם היחסי באוכלוסייה ובקרב בעלי זכות הבחירה (גרף נ-1 – חלק עליון). במפלגת העבודה ובמרצ חברי קיבוצים זוכים לייצוג גבוה לא רק אצל המתפקדים, אלא גם במוסדות הנבחרים. תושבי מושבים מהווים קצת למעלה מ-3% מהאוכלוסייה אבל חלקם במוסדות מפלגת העבודה, הליכוד והמפד"ל גבוה בהרבה.

במאבקי הכוח הפנים-מפלגתיים מעטים הם המגזרים הזוכים להבטחת ייצוג, כאשר בשתי המפלגות הגדולות נהנית "ההתיישבות העובדת" מהבטחת ייצוג סקטוריאלי (רהט ושר-הדר, 1999). לא רק זאת, מועמדים סקטוריאליים שבחרו להתמודד ברשימה הארצית של המועמדים לכנסת זכו לעיתים קרובות לתמיכה בולטת בקרב מצביעים מהמחוזות הסקטוריאליים שלהם. כמו כן, שיעורי ההשתתפות של תושבי הקיבוצים והמושבים ב"פריימריס" גבוהים ולכן כוחם מתעצם.

חוק הנגב הקנה לראשונה זיכוי במס לתושבי יותר מ-100 מושבים וקיבוצים בנגב המערבי (דרומית לאשקלון) בהם מתגוררים כ-40 אלף איש ואישה, וזאת בנוסף לתושבי יישובים עירוניים כמו באר שבע והיישובים הקהילתיים סביבה, אשקלון, קריית גת, וכן עיירות הבדווים ומספר מצומצם ביותר של יישובים כפריים שאינם בנגב המערבי. כמו כן הועלו במידה ניכרת שיעורי הזיכוי במס ותקרת ההכנסה המזכה לתושבי יישובים שנהנו קודם לכן משיעור זיכוי נמוך בהרבה - 5% בכל עיירות הפיתוח היהודיות בדרום הארץ ו-7% ביישובים כפריים בערבה וברמת הנגב (באילת ובחבל אילות 10%).

7 ח"כ המתגוררים במושבים, קיבוצים ויישובים כפריים אחרים נמנו על חותמי הצעת החוק הפרטית של ח"כ ישראל כץ – כשמינית מכלל מגישי הצעת החוק ו-70% מח"כ שכיחנו באותה עת והתגוררו ביישובים כפריים<sup>52</sup>.

מסתבר שלתושבי היישובים הכפריים בנגב המערבי יש גם כן ייצוג לא מבוטל במוסדות המפלגתיים (גרף נ-1 – חלק תחתון) ושיעורו היחסי אף עולה על זה של תושבי המושבים והקיבוצים בכלל הארץ, אם כי ברור שבמונחים מוחלטים אין הוא רב.

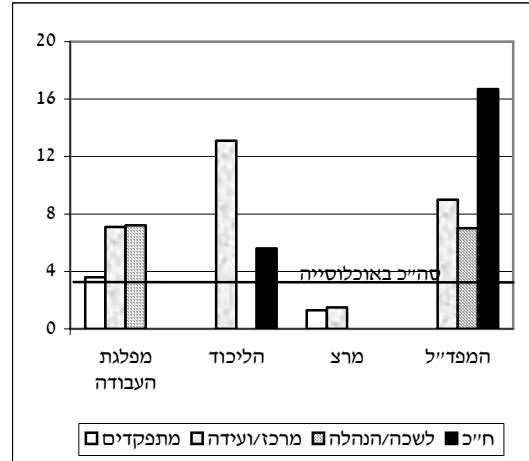
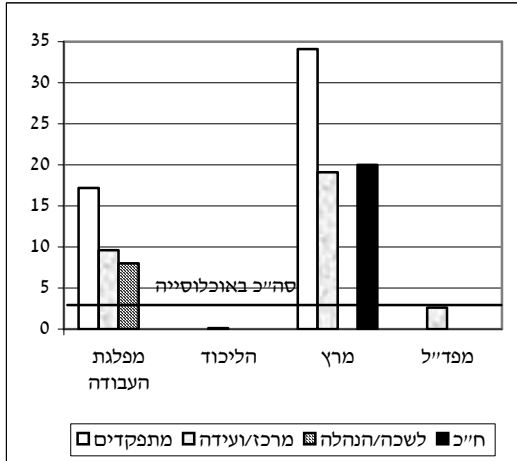
<sup>52</sup> שניים מתוך שלושת ח"כ האחרים השתייכו למפלגת העבודה ואחד מהם כיהן כיו"ר ועדת הכספים של הכנסת.

גרף נ-1. שיעורי החברות של תושבי מושבים וקיבוצים במוסדות מפלגתיים:  
 העבודה, הליכוד, מרצ, המפד"ל<sup>1</sup> (באחוזים)

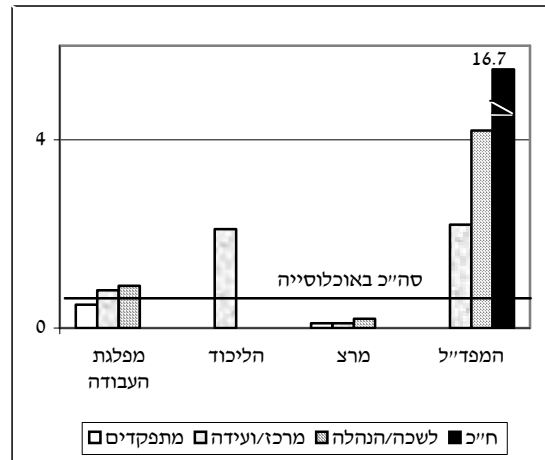
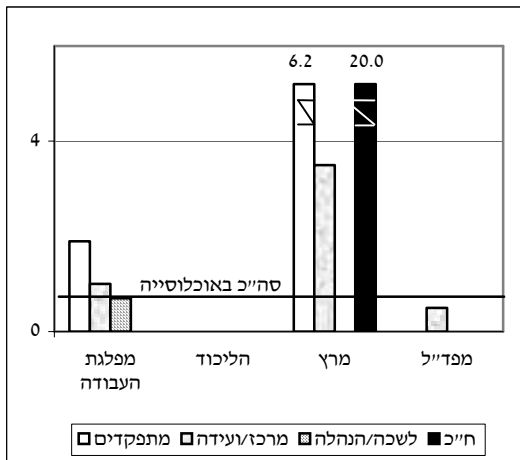
קיבוצים

מושבים

כל הארץ



נגב מערבי<sup>2</sup>



מקור: המפלגות השונות; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רשימת הישובים, אוכלוסייתם וסמליהם, 31 XII 1998, פרסום טכני מס' 70, מאי 2000; עיבודי המחבר.

הערות לגרף:

- (1) מסיבות טכניות המפד"ל לא הייתה מסוגלת להעמיד לרשותנו נתונים על חברי המפלגה (מתפקדים).
- (2) מדובר במושבים ובקיבוצים בנגב המערבי הנמצאים מדרום לאשקלון (קו רוחב 120) באזורים הטבעיים הבאים: מלאכי, לכיש, אשקלון, גרר ובשור. באופן כללי מדובר במרחב המתוחם כדלקמן: אשקלון – קריית גת – מערבית לבאר שבע – פתחת שלום (גבול ישראל-מצרים), כאשר המרחב גובל במערב בחבל עזה (בדרום) ובים התיכון (בצפון).