



המרכז לכלכלה מדינית
THE CENTER FOR POLITICAL ECONOMICS

מעקב התנחלויות – דו"ח מיוחד:

התנחלויות ביהודה ושומרון בתקציב 2017-2018

ד"ר רובי נתנזון ואיתמר גזלה

תל אביב

דצמבר 2016

תוכן העניינים

3.....	סיכום מנהלים.....
4.....	Executive Summary
5.....	1. מבוא.....
6.....	2. החטיבה להתיישבות.....
11.....	3. מענקים לרשויות מקומיות.....
13.....	4. הטבות מס.....

סיכום מנהלים

- **תושב ממוצע בהתנחלויות ביהודה ושומרון צפוי לקבל בשנת 2017 כ- 1,922 ש"ח במענקים והטבות מס. 303 ש"ח יותר מתושב בגליל, 367 ש"ח יותר מתושב בנגב ו- 1,416 ש"ח יותר מתושב ממוצע במדינת ישראל.**
- הממשלה הנוכחית ממשיכה ומקצינה את מדיניות ממשלות נתניהו הקודמות לגבי תמיכה מסיבית בהתנחלויות ביהודה ושומרון.
- בחודשים יוני ויולי 2016 העבירה הממשלה שתי החלטות לסיוע מיוחד ליישובי יהודה ושומרון עקב המצב הביטחוני המיוחד, ההחלטות הינן בעלות משמעות תקציבית של 129.9 מיליון ₪.
- ההשלכה של שתי ההחלטות הללו על תקציב 2017-18 עומדת על 18.9 מיליון ₪ בממוצע לשנה (21.7 מיליון ב-2017 ו-16 מיליון ב-2018).
- התוספת התקציבית לתושב בקריית ארבע והיישוב היהודי בחברון מההחלטה שהתקבלה ביולי 2016 היא 7,850 ₪.
- לאחר שנתיים בהן הופסקה פעילותה, החליטה הממשלה על השבת החטיבה להתיישבות לפעילות מלאה. האחריות על החטיבה הועברה למשרד החקלאות, אולם אין סעיף המתקצב את פעילותה בספר התקציב של המשרד (או של כל משרד אחר). בתקציב הקודם "הוחבא" תקציב החטיבה בסעיף "פעולות אחרות באחריות" בתקציב המשרד, אולם הפעם סעיף זה אינה מתקצב.
- כמו בתקציב 2015-2016 גם בתקציב הקרוב הוצע להפחית את מענקי האיזון המיוחדים לרשויות המקומיות ביהודה ושומרון. בתקציב הקודם היה מדובר בהפחתה של 16 מיליון ₪ בסה"כ, והפעם 12.7 מיליון, אולם שתי הצעות עלה נפלו בדיונים בממשלה, והמענקים המיוחדים יישארו על כנם. רמת המענקים המוענקים לרשויות ביו"ש נותרה גבוהה מאוד בהשוואה לשאר המדינה, וצפויה לעמוד על כ-1,600 ₪ בשנתיים הקרובות, כ-1,100 ₪ יותר מבשאר המדינה.
- לאחר שהוכנסו 30 יישובים ביהודה ושומרון לרשימת היישובים שתושביהם זכאים להטבה במס הכנסה בתקציב הקודם, גם בתקציב הקרוב נותרה הטבה זו. הכנסת יישובים אלה לא לוותה בהגדלת תקציב מספקת ולכן יישובים בפריפריה הרחוקה נפגעו וימשיכו להיפגע. השוואה של מרחק היישובים ממרכז הארץ ושל מצבם החברתי-כלכלי מעלה שיישובים מרוחקים מאוד צפויים לקבל את אותה רמת ההטבה של יישובים קרובים יותר שנמצאים ביהודה ושומרון. עלות הטבות אלה לקופת המדינה מוערכת בכ-42 מיליון ש"ח לשנה.
- לסיכום, מאז שנת 2009 ובהמשך ישיר לתקציב הדו-שנתי הקודם, עלתה התמיכה של המדינה בהתנחלויות עצמן, ברשויות המקומיות ביהודה ושומרון ובתושביהן.
- חלק מתמיכת הממשלה מוסוות באמצעות העברת תקציבים בין משרדים, על מנת להימנע מביקורת ציבורית ולעקוף את הוראות היועץ המשפטי לממשלה.

Executive Summary

- The proposed budget for 2017-18 is continuing and even increasing previous Netanyahu's government's policy of massive West Bank settlement support.
- Two government decisions on special support to West Bank settlements because of the special security situation were passed on June and July 2016. The proposed spending is around 129.9 million NIS.
- In the coming 2017-2018 budget the two decisions will cost an average of 18.9 million NIS per year (21.7 million on 2017 and 16 million on 2018).
- The per capita special support for a settler in Qiryat Arba and Hebron will amount to 7,850 NIS.
- After two years of inactivity, the government decided to reactivate the Settlement Division, under the authority of the Ministry of Agriculture. The division's budget is unknown, as no budget is reported for it in the ministry's budget proposal.
- As in the 2015-2016 budget proposal, the current proposal included the cancelation special local authorities' grants given to West Bank municipalities. But, as in the previous one, the government decided to withdraw this proposal and to leave the special grant intact. In the 2017-18 budget the per inhabitant grants to municipalities in the West Bank will stand at around 1,600 NIS, 1,100 NIS more than for an average Israeli not living in the West Bank.
- The 30 settlements which entered into the list of localities which their residents get an income tax benefit in the 2015-16 budget will remain there. The addition of new settlements was not accompanied by a suitable budget increase, so localities from the Negev and Galilee were impacted. When compared in terms of distance from the center and socio-economic situation, we can conclude that similar benefits will be given to localities in the far north and south as to settlements which are much closer to the center.
- In conclusion, since 2009 and with direct link to the previous budget, the level of support given by the government to West Bank local authorities, settlements, and inhabitants has increased.
- Some of the government's support is disguised in order to avoid public debate and criticism and to override Attorney General's decisions.

1. מבוא

במסמך זה נסקור את השינויים בתקציב המדינה ובהחלטות הממשלה לשנים 2017-2018 הקשורים להתנחלויות יהודה ושומרון ולנושאים האזרחיים והביטחוניים הנובעים משלטונה של המדינה באזור זה. הדגש במסמך הוא השינויים המוצעים בתקציב לגבי תחומי ההוצאה השונים, נתמקד בארבעה נושאים עיקריים: סיוע מיוחד עקב המצב הביטחוני, החטיבה להתיישבות, מענקים המועברים לרשויות המקומיות, הטבות המס לתושבי ההתנחלויות. עבור כל סעיף נסקור את השינויים המוצעים ואת ההוצאה על הנושא המדובר לאורך זמן, בהתאם לרלוונטיות ולנתונים הזמינים.

מבחינה של כלל הנושאים הנסקרים עולה כי הממשלה הנוכחית ממשיכה ואף מקצינה את מדיניות ממשלות נתניהו הקודמות בתחום התמיכה המסיבית בהתנחלויות ביהודה ושומרון. מסקירת הנתונים ארוכי הטווח ניתן ללמוד שמאז שנת 2009 עלתה התמיכה של המדינה ברשויות המקומיות יהודה ושומרון, בהתנחלויות עצמן ובתושביהן. כמו בתקציבים הקודמים של ממשלות נתניהו, גם בתקציב הדו-שנתי הקרוב התמיכה הולכת ומתגברת על חשבון ההוצאה על שאר אזורי המדינה. גם במקרים בהם משרד האוצר או היועץ המשפטי לממשלה מנסים להפחית את אי השוויון התקציבי, התמיכה מתגברת ולעיתים אף מוסוות.

2. סיוע מיוחד עקב המצב הביטחוני

בשתי החלטות שהעבירה הממשלה ביוני ויולי 2016 הוחלט על העברת סיוע מיוחד לרשויות ביהודה ושומרון לנוכח המצב הביטחוני. ההחלטה הראשונה שעברה ב-19.06.2016 נוגעת לכלל הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון, ההחלטה השנייה מה-10.07.2016, עוסקת בסיוע ספציפי לקריית ארבע והישוב היהודי בחברון. עלות ההחלטות תתוקצב מתקציבי המשרדים והם לא יקבלו בגינה תוספות תקציביות בשנים 2017-2020, משמע עלות זו תגרע מפעילותם של המשרדים בכלל המדינה.

ההחלטה הראשונה כוללת העברת כ-75 מיליון ₪ בשלוש השנים הקרובות (2016-2018), ההחלטה השנייה כוללת העברת כ-55 מיליון ₪ בחמש השנים הקרובות (2016-2020). שתי ההחלטות כוללות תקצוב תכניות ופרויקטים שונים בתחומי האחריות של משרדים רבים ומגוונים. סעיפי ההחלטות כוללים את ההעברות התקציביות הבאות:

1. חיזוק החוסן הקהילתי

- א. הקמת מרכזי חוסן בכלל היישובים – הממשלה תקצה סך של 12 מיליון ₪ לחיזוק ההערכות של תושבי היישובים לשעת חרום. עלות התכנית תחלוק בין משרדי החינוך, האוצר, הרווחה והבריאות לפי 3.66 מיליון שח" ב-2016 ו-4.16 מיליון בשנה בשנים 2017-2018.
- ב. תכנית לחיזוק החוסן הקהילתי של תושבי קריית ארבע וחברון – העברת 3 מיליון ₪ מתקציב המשרד לשוויון חברתי בפריסה על-פני שלוש שנים (2016-2018).
- ג. חינוך – משרד החינוך יעביר 6 מיליון ₪ לתחומי הבינוי, החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי. המקורות התקציביים יהיו: ב-2016 יקצה משרד האוצר למשרד החינוך תוספת תקציב 3 מיליון ₪ ובכל אחת מן השנים 2017-2018 יקצה משרד החינוך 1.5 מיליון ₪ מתקציבו.
- ד. פעילות בתחום הרווחה - משרד הרווחה והשירותים החברתיים יתגבר פעילות בתחום הרווחה ביישובים בעלות של 60,000 ₪ מתקציבו בכל שנה בשנים 2017-2018.
- ה. סל תרבות וספורט - משרד התרבות והספורט יעמיד לפחות 3 מיליון ₪ מתקציבו בשנים 2016-2018.
- ו. מיזמי תרבות - המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל יעביר 1 מיליון ₪ מתקציבו לאורך השנים 2016-2018 למיזמי תרבות.
- ז. סיוע לקליטת עולים - משרד העלייה והקליטה יפעיל תכנית לסיוע בקליטה והשתלבות עולים מ"בני המנשה" בקרית ארבע. עלות התכנית תהיה 3 מיליון ₪ בפריסה על פני חמש שנים (2016-2020).
- ח. תגבור פעילות מדע וטכנולוגיה בחינוך הבלתי פורמלי בכלל היישובים - משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל יקציב 1 מיליון ₪ בשנת 2016.
- ט. תגבור פעילות מדע וטכנולוגיה בחינוך הבלתי פורמלי בקרית ארבע וחברון - משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל יקציב 400,000 ₪ בשנים 2016-2017.
- י. חיזוק בטחון הפנים – המשרד לביטחון הפנים יקצה בשנת 2016 250,000 ₪ מתקציבו לחיזוק נושאים בתחום אחריותו.

- יא. תגבור פעילות רווחה – משרד הרווחה והשירותים החברתיים יקצה 6 מיליון ₪ בשנת 2016, 3 מיליון ₪ יגיעו כתוספת תקציבית ממשרד האוצר.
- יב. תגבור פעילות המשרד לשוויון חברתי – המשרד יתקצב בשנת 2016 תכניות תגבור בעלות של 2 מיליון ₪.
- יג. טיפול חברתי וקהילתי לנוער במצבי סיכון – משרד החינוך יקבל תוספת של 3 מיליון ₪ בשנת 2016 ויעביר לתכנית סך של 6 מיליון ₪.
- יד. מניעת אלימות בקרב נוער – המשרד לביטחון הפנים יקצה 1.5 מיליון ₪ לתגבור תכניות.

2. חיזוק הרשות המקומית

- א. מענקים חד פעמיים לרשויות המקומיות ביו"ש – משרד הפנים יעביר 15 מיליון ₪ במענקים בשנת 2016, כאשר מחצית מהסכום יגיעו מתקציבו ומחצית כתוספת תקציב ממשרד האוצר.
- ב. מענקים למועצה מקומית קריית ארבע ולוועדה המוניציפלית של היישוב היהודי בחברון לשנת 2016 – משרד הפנים יקצה מענק חד פעמי ומענק פיתוח מיוחד בהיקף של 4.5 מיליון ₪ בשנת 2016, המענק יועבר בהקצאה מיוחדת ממשרד האוצר ולא מתקציב משרד הפנים.
- ג. מענקים למועצה מקומית קריית ארבע ולוועדה המוניציפלית של היישוב היהודי בחברון לשנים 2017-2018 – משרד הפנים יקצה מענק חד פעמי ומענק פיתוח מיוחד בהיקף של 2.25 מיליון ₪ בכל שנה בשנים 2017-2018.
- ד. יעול כלי הניהול של המועצה המקומית קריית ארבע – תקצוב כלים דיגיטליים באמצעות המשרד לשוויון חברתי בעלות של 3 מיליון ₪ בשנים 2016-2018.
- ה. הסבת מבנים יבילים למבני קבע – משרד החקלאות ופיתוח הכפר יקצה 10 מיליון ₪ מתקציבו בשנת 2016.
- ו. הקמת תחנות כיבוי אש – המשרד לביטחון פנים יקבל תוספת תקציב ממשרד האוצר על סך 2 מיליון ₪ לצורך זה.

3. חיזוק מוסדות ציבור ותשתיות ציבוריות

- א. השלמת מוסדות ציבור – תקצוב השלמת מוסדות ציבור מתקציב המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל בעלות של 2 מיליון ₪ בשנים 2016-2018.
- ב. מעורבות חברתית של צעירים למען הקהילה ביישובים – עלות התכנית 2 מיליון ₪ מתקציב המשרד לשוויון חברתי.
- ג. הקמת בית כנסת בקריית ארבע - המשרד לשירותי דת יתמוך בסכום של כ-600,000 ₪ לטובת הקמתו.
- ד. פרויקטים בתחום המורשת - משרד ירושלים ומורשת יקצה 6 מיליון ₪ למספר פרויקטים. העלות תחולק ל-1 מיליון ₪ ב-2016, ו-2.5 מיליון ₪ לשנה בשנים 2017-2018.
- ה. שדרוג תשתיות הפסולת וטיפול במפגעי אובסט - המשרד להגנת הסביבה יקצה מתקציב הקרן לשמירת הניקיון 4.5 מיליון ₪.
- ו. שיפור תאורה בכבישים – משרד התחבורה יקצה 10 מיליון ₪ מתקציבו לשנת 2016.

4. שיקום שכונות

- א. תכנית שיקום שכונות פיזי לשנים 2016-2017 – משרד השיכון יקצה תקציב בהיקף של 4.5 מיליון ₪ לפי החלוקה הבאה: 2.75 מיליון ₪ בשנת 2016 יועברו כתוספת תקציב ממשרד האוצר ו-1.75 מיליון ₪ יועברו מתקציב משרד הבינוי בשנת 2017.
- ב. תכנית שיקום שכונות חברתי לשנים 2016-2019 – משרד השיכון יעביר תקציב של 2 מיליון ₪ לפי החלוקה הבאה: 0.5 מיליון ₪ יועברו כתוספת תקציב ממשרד האוצר בשנת 2016, 0.5 מיליון ₪ בשנה יועברו מתקציב משרד הבינוי בשנים 2017-2019.

5. סיוע לעסקים

- א. עידוד קידום ופיתוח עסקים קטנים ובינוניים בכלל יהודה ושומרון – משרד הכלכלה יקצה סך של 1 מיליון ₪ מתקציבו בשנת 2016.
- ב. תגבור שיווק וניהול באזור התעשייה בקרית ארבע - משרד הכלכלה והתעשייה יקצה סכום של 1.5 מיליון ש"ח מתקציבו בשנים 2016-2018.
- ג. פיתוח "פארק אלון" בקרית ארבע – יוקצו 1.5 מיליון ₪ ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר ב-2016 ו-1.5 מיליון ₪ מתקציב משרד התיירות בשנים 2016-2017.
- ג. עידוד תיירות הפנים לקריית ארבע וחברון - משרד התיירות יתקצב פעולות שיווק בעלות של 80,000 ש"ח.
- ד. קרן הלוואות ליזמים – משרד האוצר יקצה 2 מיליון ₪ לקרן הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה.
- ה. תכנית לסיוע במסחר מקוון – המשרד לשוויון חברתי יעביר למשרד הכלכלה 500,000 ₪ מתקציב שנת 2016 לקידום תכנית לסיוע לעסקים.
- ו. פרויקטים לפיתוח תשתיות תיירות ציבוריות – משרד התיירות יקצה 5 מיליון ₪ לפתוח תשתיות תיירות ברשויות המקומיות ביהודה ושומרון.
- ז. שירותי ייעוץ ליזמים בתחום התיירות ביו"ש – משרד התיירות יקצה 500,000 ₪ מתקציב 2016.
- ח. פעולות שיווק לעידוד תיירות הפנים ליו"ש - משרד התיירות יקצה 500,000 ₪ מתקציב 2016.

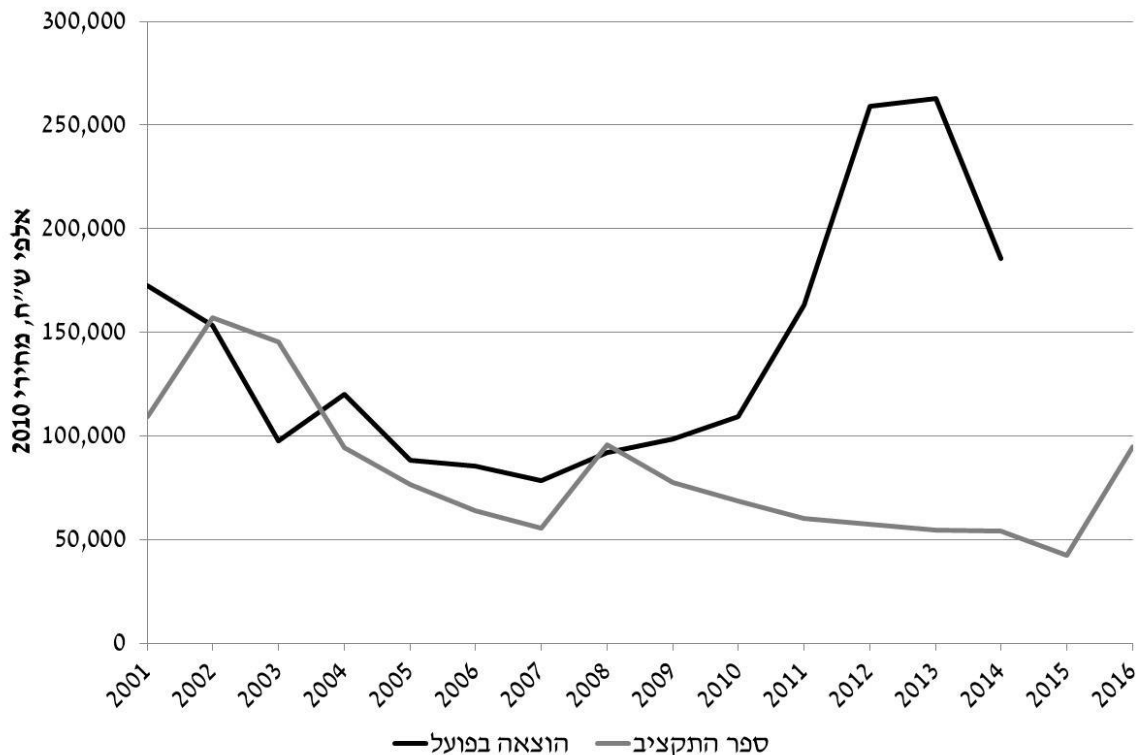
כפי שניתן לראות מהפירוט למעלה, שתי ההחלטות כוללות סעיפים רבים אשר מאשרים העברת תקציבים ממרבית משרדי הממשלה לטובת הישובים ביו"ש וקריית ארבע וחברון בפרט. סך ההוצאה התקציבית הכלולה בהחלטות עומדת על 129.9 מיליון ₪ ונפרסת על פני חמש השנים הבאות לפי הפריסה הבאה: כ-90.5 מיליון ₪ מתקציב 2016, 21.7 מיליון ש"ח ב-2017, כ-16 מיליון ₪ בשנת 2018, 1.1 מיליון ש"ח ב-2019 ו-600,000 ש"ח ב-2020. ברמת ההוצאה לנפש התוספת המדוברת עומדת על כ-325 ₪ לכל התקופה, בשנת 2016 לבדה מדובר על תוספת של 226 ₪ לנפש מעבר לתוספות השוטפות שמקבל האזור. כאשר בוחנים את קריית ארבע והיישוב היהודי בחברון בנפרד מדובר על תוספת של כ-3,400 ₪ בשנת 2016, 2,500 ₪ ב-2017 ו-7,850 ₪ לכל התקופה.

3. החטיבה להתיישבות

'החטיבה להתיישבות' היא ארגון לא ממשלתי הפועל במסגרת ההסתדרות הציונית העולמית וממומן במלואו על ידי משרד ראש הממשלה. מטרת החטיבה לחזק את הפריפריה בישראל באמצעות הקמת יישובים כפריים ותמיכה בהם בכל תחומי החיים. החטיבה פועלת בשלושה מרחבים: צפון, מרכז ודרום. כל 112 היישובים באזור המרכז של החטיבה, הינם התנחלויות ביהודה ושומרון. ייעודו הרשמי של מרחב המרכז הוא חיזוק ההתיישבות היהודית ביהודה ושומרון. מתוך תקציב 2014 של החטיבה הוקצו כ-168 מיליון ₪ למרחב מרכז מתוך סך תקציב של כ-497 מיליון, משמע כ-33.8% מתקציב החטיבה ממנים התיישבות ב-122 יישובים בלבד. לשם השוואה במחוז הצפון ישנם 418 יישובים ובמחוז הדרום 250 יישובים.

כפי שניתן לראות בגרף מספר 1, תקציב החטיבה ירד בין השנים 2001 ו-2008, הן מבחינת התקציב המוקצה בספר התקציב והן מבחינת ההוצאה בפועל. מאז 2009, לא חל שינוי מהותי בתקציב המוקצה כל שנה בספר התקציב, אולם ההוצאה בפועל הלכה ועלתה משנה לשנה. למעשה פותח מנגנון "עוקף תקציב" בו מאשרים לחטיבה סכום נמוך של כ-70-50 מיליון ₪ (במחירי 2010) ולאחר מכן במהלך השנה מאשרים תוספות תקציביות נוספות אשר מעלות את התקציב ואת ההוצאה בפועל לרמות של בין 100 ל-260 מיליון ₪ בשנה. מדובר על תוספות של בין 27.2% ל-382.2% בין השנים 2009 עד 2014.

גרף מספר 1 – תקציב החטיבה להתיישבות, 2001-2016



* מקור: מפתח התקציב, הסדנא לידע ציבורי <http://www.obudget.org>

בעקבות לחץ ציבורי ופרלמנטרי לגבי ההתנהלות התקציבית סביב החטיבה הורה היועץ המשפטי לממשלה להפסיק את מימון פעילותה על ידי ממשלת ישראל. בהצעת התקציב לשנים 2015-2016 נכתב שכחלק מההערכות להפסקה המדורגת של מימון החטיבה, הוחלט להעבירה לאחריות משרד החקלאות מתקציב 2016. בתקציב 2016 של משרד החקלאות הופיע סעיף חדש: "פעולות אחרות באחריות" (סעיף 08) שלא הופיע בשנים קודמות. סעיף זה תוקצב ב- 100.88 מיליון ₪, תקציב גבוה יותר מזה של החטיבה להתיישבות בשנים קודמות (בשנת 2015 סעיף החטיבה במשרד ראש הממשלה עמד על 44.9 מיליון ₪). בדברי ההסבר לסעיף החדש נכתב: "תמיכות בפעילויות שונות אשר מתוקף ההסכמים הקואליציוניים שולבו כחלק מתקציב משרד החקלאות. פעילויות אלה כוללות תמיכה בגרעיני משימה עירוניים, השתתפות ברשות לשרות לאומי אזרחי, פיתוח התיישבות כפרית ותמיכה במפוני גוש קטיף." סעיף היה חסר פירוט של ההוצאות לפי הנושאים השונים המפורטים בדברי ההסבר ולמעשה הוא הוקצה כסכום אחד למטרה בלתי מפורטת. נראה כי היה מדובר בניסיון לעקוף את הוראות היועץ המשפטי ולהמשיך ולממן את פעילות החטיבה דרך משרד החקלאות. במהלך שנת 2016 קטן תקציב סעיף זה ב-245,000 ₪ והוא עומד על 100.635 מיליון ₪. לבסוף לא נעשה שימוש בתקציב שהוצע להעביר, עקב התנגדות היועץ המשפטי לממשלה.

לקראת דיוני תקציב 2017-2018, החליטה הממשלה בתחילת אוקטובר 2016 להחזיר את החטיבה להתיישבות לפעילות מלאה בכל הארץ לאחר שנתיים של הפסקה, כאשר האחריות להפעלתה תהיה תחת משרד החקלאות כפי שהוחלט. במקביל, נערך ונחתם הסכם בין החטיבה וההסתדרות הציונית לבין משרד החקלאות בנוגע להעברת עודפי תקציב משנים קודמת אותם התחייבה הממשלה להעביר בעבר. נוסף על כך, בימים אלה מקדם המשרד הסכם מסגרת עם החטיבה לפיו תסייע החטיבה ביישום מדיניות הממשלה בנושאי קידום ההתיישבות הכפרית – חקלאית וקהילתית. הסכם נוסף נחתם בנוגע לפעילות החטיבה להתיישבות בעוטף עזה. גם בתקציב 2017-2018 לא מופיעה החטיבה בפירוט סעיפי תקציב משרד החקלאות. לעומת תקציב 2015-2016 בו היא הוכנסה לסעיף "פעולות אחרות באחריות", לקראת התקציב הבא סעיף זה רוקן מתוכנו ולא מוקצבים לו כספים כלל. בתקציב 2017-2018 קטן תקציב המשרד בכ-200 מיליון ₪ לעומת תקציב 2016, כאשר הסעיף היחיד שגדל הוא תקציבה של "הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים" שגדל בכ-30 מיליון ₪ בשנה (סעיף 04). לפי הצעת התקציב לא ברור באיזה סכום ומאיזה סעיף תתקצב החטיבה להתיישבות בתקציב הדו-שנתי הבא.

4. מענקים לרשויות מקומיות

לאורך שנים רבות נהנות הרשויות המקומיות ביו"ש ממימון רב יותר מאשר שאר הרשויות המקומיות במדינה. מימון מועדף זה מגיע ממספר רב של תקציבים, משרדים ממשלתיים ורשויות לאומיות. לדוגמא החטיבה להתיישבות עליה כתבנו בסעיף הקודם, משרד החינוך המתקצב בצורה נדיבה יותר רשויות מעבר לקו הירוק ועוד. דרך נוספת בה מתקצבת המדינה בצורה מועדפת את הרשויות הללו, היא דרך תקציב משרד הפנים אשר מחלק מענקי איזון ומענקים מיועדים ומיוחדים. כלל הרשויות במדינה זכאיות לקבל מענקי איזון בהתאם למצבן התקציבי, כך שרשויות בפריפריה לא יהיו גרעוניות, בעוד רשויות במרכז ייהנו מתקציבי עתק בעקבות יכולתם לגבות ארנונה רבה. רשויות מקומיות ביהודה ושומרון מקבלות סיוע מוגדל מהמדינה במסגרת מענק האיזון, מכיוון שנוסחת מענק האיזון כוללת מקדם העדפה לרשויות ביו"ש ובקו עימות. מקדם ההעדפה נוצר עקב הוצאות הביטחון שיש לרשויות אלה ושאינן קיימות ברוב המוחלט של הרשויות האחרות.

גרף מספר 2 – מענקים לרשויות מקומיות שו לתושב, 2003-2018



מקור: עיבודי מרכז מאקרו על נתוני קבצי הרשויות המקומיות של הלמ"ס 2003-2014
 * עבור השנים 2015-2018 בוצעה תחזית על בסיס נתוני סעיף 18.11 בתקציב המדינה - העברות לרשויות מקומיות

בתקציב 2015-2016 הוצע לבטל שלושה סעיפי תקציב במשרד הפנים אשר הקצו מענקי איזון מיוחדים לרשויות ביהודה ושומרון בעקבות שלושה אירועים היסטוריים: הסכמי אוסלו, הקפאת הבנייה בשנים 2009-2010 ומענק בטחוני מיוחד שהוענק לרשויות בעבר. לפי הצעה היו אמורים להיות מבוטלים מענקים בסך 16.3 מיליון ₪. הצעה זו נפלה בסופו של דבר במהלך דיוני התקציב, והמענקים המיוחדים ניתנו גם בשנים אלה. לקראת תקציב 2017-2018 הועלתה הצעה זו שוב ונכנסה לספר התקציב בשנית תוך שהיא כוללת קיצוץ של 12.7 מיליון ₪. גם השנה נפלה הצעה בשלב הדיונים על התקציב בממשלה, כך שהמענקים המיוחדים המוקצים לרשויות ביו"ש יושארו על הרמה בה היו נהוגים בשנים הקודמות. גם כפי שעולה מגרף מספר 2, התקיימה ההעדפה כה משמעותית שלביטול המענקים המיוחדים כמעט ולא הייתה השפעה על המצב. כפי שניתן לראות, מנתוני הלמ"ס על תקציבי הרשויות המקומיות עולה כי הפער בין הרשויות ביו"ש לבין שאר המדינה גדל במהלך השנים מרמה של 648 ₪ לתושב בשנת 2004 לכ-900 ₪ ב-2014. עבור השנים 2015-2018 חושבה תחזית המתבססת על הצעת התקציב לשנים 2015-2016 והצעת התקציב החדשה ל-2017-2018. מהתחזית עולה כי הפער בין האזורים עומד לגדול עוד יותר ולהגיע לרמה של מעל ל-1,100 ₪ לנפש. כאשר מפרידים בין רשויות ממזרח לגדר ההפרדה וממערבה, הפער גדל מרמה של כ-1,000 ₪ לכ-2,100 ₪ ומ-550 ₪ לכ-800 ₪ בהתאמה.

5. הטבות מס

סעיף 11 בפקודת מס הכנסה – הטבות מס ביישובים – מונה את הטבות המס לתושבי יישובים נבחרים. היישובים נבחרים על פי מספר קריטריונים: מצב סוציו-אקונומי, סמיכות לגבול ורמת פריפריאליות (על פי אינדקס היישובים של הלמ"ס). עד תקציב 2015-2016 הרשימה אינה כללה התנחלויות ביהודה ושומרון. עם זאת, בפברואר 2014 אישרה הממשלה שיטה חדשה להערכת הקריטריונים (החלטת ממשלה 1340), שהובילה להכללת 35 התנחלויות ביהודה ושומרון (25 התנחלויות בבקעת הירדן, קריית ארבע ו-9 התנחלויות בהר חברון). במהלך דיוני תקציב 2015-2016 בוועדת הכספים של הכנסת, הוחלט על צמצום הרשימה ולבסוף הוכנסו 30 יישובים מהמועצות האזוריות מגילות ים המלח, הר חברון וערבות הירדן וכן היישוב היהודי בחברון וקריית ארבע. הכנסת יישובים אלה, כמו גם הכללת יישובים אחרים (ברשימה החדשה יש כ-400 יישובים חדשים לעומת פחות מ-200 ברשימה הקודמת) דרשה הגדלת תקציב משמעותית, אולם התקציב הוגדל רק בכ-350 מיליון ₪ מכ-850 מיליון לכ-1.2 מיליארד. מכיוון שהגדלת התקציב אינה מספקת נוצר צורך להקטין את הטבת המס ליישובי הפריפריה בצפון ובדרום. כפי שעולה מטבלה מספר 1 להלן, עקב ההקטנה יורדת רמת הטבת המס ביישובי הפריפריה הרחוקה לרמה הדומה לזו שניתנת ליישובי יהודה ושומרון. למעשה נוצר מצב בו יישובי בקעת הירדן והר חברון שמרוחקים בין 75 ל-100 קילומטר ממרכז הארץ מקבלים הטבות הדומות לאלה שמקבלים תושבי יישובים אשר מרוחקים 100 קילומטר ויותר ממרכז הארץ. לדוגמא, ההטבה בקליה שנמצאת כחצי שעת נסיעה מירושלים דומה לזו שבנהרייה שמרוחקת כשעה וחצי מת"א או לזו שבמעלות-תרשיחא שמרוחקת כשעה מחיפה וכשעתיים מת"א. הטבות המס כפי שאושרו בתקציב הדו-שנתי הקודם נשארו על כנן גם בתקציב הקרוב לשנים 2017-2018.

טבלה מספר 1 – הטבות מס ברשויות ביהודה ושומרון וברשויות נבחרות

רשות מקומית	הטבת מס כיום	הטבת מס חדשה	מרחק ממוצע ממחוז ת"א	מדד חברתי-כלכלי למ"ס (מ-1 עד 10, 1 הנמוך ביותר)
יהודה ושומרון				
מ.א. מגילות ים המלח	0%	10%	86.7	5
מ.א. הר חברון	0%	7%	100.2	5
מ.א. ערבות הירדן	0%	10%	76.6	6
קריית ארבע	0%	7%	82.6	4
פריפריה צפונית ודרומית				
עכו	11%	7%	101.2	4
קריית שמונה	21%	18%	162	5
נהרייה	11%	10%	110.4	5
מעלות-תרשיחא	11%	10%	123.9	5
מ.א. מטה אשר	11%	7%	107.4	6
מ.א. רמת נגב	14%	7%-12%	121.8	5

מן המתווה המוצע ייהנו כ-17 אלף תושבים המתגוררים בהתנחלויות ביהודה ושומרון. העלות השנתית לקופת המדינה נאמדה לפי מספר המועסקים המרוויחים מעבר למדרגת המס הראשונה (בממוצע) ומסתכמת בכ-42 מיליון ש"ח לשנה.

טבלה מספר 2 – הטבות מס ברשויות ביהודה ושומרון, תקרה ועלות תקציבית, מחירים שוטפים

אומדן עלות שנתית (ש"ח)	תקרה שנתית (ש"ח)	הטבת מס חדשה	הטבת מס כיום	ישוב	מועצה
3,679,333	162,000	10%	0%	אבנת	מ.א. מגילות ים המלח
	162,000	10%	0%	בית הערבה	
	132,000	7%	0%	מצפה שלם	
	162,000	10%	0%	קליה	
15,723,024	132,000	7%	0%	אדורה	מ.א. הר חברון
	132,000	7%	0%	אשכולות	
	132,000	7%	0%	חגי	
	132,000	7%	0%	טנא	
	132,000	7%	0%	כרמל	
	132,000	7%	0%	מעון	
	132,000	7%	0%	מצדות יהודה	
	132,000	7%	0%	נגוהות	
	132,000	7%	0%	סוסיה	
	132,000	7%	0%	עתניאל	
	132,000	7%	0%	פני חבר	
	132,000	7%	0%	שמעה	
10,517,499	162,000	10%	0%	תלם	מ.א. ערבות הירדן
	162,000	10%	0%	ארגמן	
	162,000	10%	0%	חמדת	
	162,000	10%	0%	יפית	
	162,000	10%	0%	מחולה	
	162,000	10%	0%	משואה	
	162,000	10%	0%	משכיות	
	162,000	10%	0%	נעמ"ה	
	162,000	10%	0%	פצאל	
	162,000	10%	0%	רועי	
	162,000	10%	0%	רותם	
162,000	10%	0%	שדמות מחולה		
12,392,962	132,000	7%	0%	קריית ארבע	
1,345,243	132,000	7%	0%	היישוב היהודי בחברון	
44,496,468					

בהשוואת הרשויות ביהודה ושומרון לרשויות נבחרות בצפון ובדרום הארץ (טבלה 3) ניתן לראות פערים ממוצעים של בין 44% ל- 61% בעלות הטבת המס לתושב. המקור לפערים אלו הוא העובדה שמי שיקבל את הטבת המס הוא רק זה שמגיע לסף המס (כאן חישובנו עבור מועסקים שעוברים את מדרגת המס הראשונה). התושבים בישובים הזכאים להטבה ביהודה ושומרון, הכנסתם גבוהה בממוצע מזו של תושבי הפריפריה הצפונית והדרומית ולכן עלות המדינה לתושב תהיה גבוהה יותר. עוד ניתן לראות, כי ביישובי עוטף עזה (חוף אשקלון, אשכול ושער הנגב) ההטבה ברוב היישובים קוצצה ב-4% (מ-11% ל-7%) וזאת על אף פגיעה מתמשכת בפרנסתם של תושבים רבים בעקבות המערכות האחרונות ברצועת עזה.

טבלה מספר 3 – הטבות מס ברשויות ביהודה ושומרון וברשויות נבחרות

אומדן עלות לתושב ביישוב הזכאי להטבה (ש"ח)	אוכלוסיה	אומדן עלות שנתית (ש"ח)	תקרה שנתית (ש"ח)	הטבת מס חדשה	הטבת מס כיום	מועצה
מחוז יהודה ושומרון						
4,570.19	805	3,679,333	132,000-162,000	7%-10%	0%	מ.א. מגילות ים המלח
2,287.32	6,874	15,723,024	132,000	7%	0%	מ.א. הר חברון
4,230.69	2,486	10,517,499	162,000	10%	0%	מ.א. ערבות הירדן
1,891.71	6,951	13,149,260	132,000	7%	0%	קריית ארבע
1,903.14	750	1,427,353	132,000	7%	0%	היישוב היהודי בחברון
2,599.70	17,116	44,496,468	132,000-162,000	7%-10%	0%	סה"כ יהודה ושומרון
מחוז צפון						
2,087.70	17,273	36,060,804	192,000	12%	11%	בית שאן
1,901.87	53,896	102,503,290	162,000	10%	11%	נהרייה
1,901.87	28,556	54,309,824	162,000	10%	0%	סחינין
1,711.68	47,464	81,243,305	162,000	7%	11%	עכו
3,042.98	23,074	70,213,838	228,000	18%	21%	קריית שמונה
1,806.68	25,203	45,536,209	132,000-162,000	7%-10%	0%-11%	מ.א. מטה אשר
1,996.96	15,082	30,118,179	132,000-192,000	7%-12%	0%	מ.א. גולן
1,901.87	462,290	879,216,590	132,000-228,000	7%-18%	0%-21%	סה"כ מחוז צפון
מחוז דרום						
1,874.43	25,295	47,410,091	144,000	12%	14%	אופקים
1,959.95	33,195	65,045,067	174,000	14%	17%	דימונה
1,874.29	30,300	56,790,959	144,000	12%	11%	נתיבות
1,874.29	24,229	45,412,172	144,000	12%	11%	ערד
1,874.29	60,426	113,255,840	144,000	12%	0%	רהט
1,959.48	22,474	44,037,437	174,000	14%	11%	שדרות
1,533.50	3,116	4,778,377	132,000	7%	11%	מ.א. חוף אשקלון
1,533.50	5,003	7,672,086	132,000	7%	11%	מ.א. שער הנגב
1,618.70	12,784	20,693,456	162,000	7%-10%	0%-11%	מ.א. אשכול
1,703.90	250,183	426,286,870	132,000-216,000	7%-17%	0%-21%	סה"כ מחוז דרום

6. סיכום

מסקירת השינויים בתקציב המדינה לשנים 2017-2018 בארבעה נושאים עיקריים הקשורים להתנחלויות ביהודה ושומרון: סיוע מיוחד עקב המצב הביטחוני, החטיבה להתיישבות, מענקים המועברים לרשויות המקומיות, הטבות המס לתושבי ההתנחלויות, עולה כי הממשלה הנוכחית ממשיכה את המדיניות של ממשלות נתניהו הקודמות הכוללת תמיכה מסיבית בהתנחלויות ביהודה ושומרון. כפי שניתן ללמוד מן הטבלה להלן, גם בתקציב הנוכחי עולה שתמיכה זו מתגברת. מכיוון שלא ניתן למצוא את סעיף הקציבי ממנו תמומן החטיבה להתיישבות אנו מניחים שתקציבה יהיה דומה לשנים קודמות ויעמוד על כ-150 מיליון ₪, בחלוקה שווה בין שלושת אזורי הפעילות.

טבלה מספר 4 – סיכום המענקים והטבות המס (מיליוני ש"ח) לשנה בתקציב 2017-2018

יו"ש	נגב	גליל	ממוצע ארצי (ללא יו"ש)	
18.9	-	-	-	סיוע מיוחד עקב המצב הביטחוני
50	50	50	-	מענקי החטיבה להתיישבות
646	667	1,500	4,250	מענקים לרשויות
44.496	426.287	879.217	-	שווי הטבות המס
759.40	1,143.29	2,429.22	4,250.00	סך הכול
1922.52	1555.49	1619.48	505.95238	סך הכול לתושב (ש"ח)