



המרכז לכלכלה מדינית  
THE CENTER FOR POLITICAL ECONOMICS

מעקב התנחלויות – דו"ח מיוחד:

# התנחלויות הגדה המערבית בתקציב 2015-2016

תל אביב

8 בנובמבר 2015

# תוכן העניינים

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

## סיכום מנהלים

- הממשלה הנוכחית ממשיכה את המדיניות של ממשלות נתניהו הקודמות הכוללת תמיכה מסיבית בהתנחלויות בגדה המערבית.
- מאז שנת 2009 תקציב החטיבה להתיישבות עולה במהלך כל שנה ביחס לחקיקה בספר התקציב. למעשה פותח מנגנון "עוקף תקציב" בו מאשרים לחטיבה סכום יחסית נמוך של בין 50-70 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.
- תקציב החטיבה להתיישבות מתוכנן לעבור בשנת 2016 משרד ראש הממשלה למשרד החקלאות לסעיף ערטילאי וחסר פירוט בשם "פעולות אחרות באחריות".
- בתקציב 2015-2016 מוצעת הורדה של כ-16 מיליון ₪ במענקי האיזון המיוחדים לרשויות המקומיות ביהודה ושומרון. אולם הורדה זו בטלה בשישים לעומת רמת המענקים הגבוהה שמקבלות רשויות אלה ביחס לשאר רשויות המדינה שעומדת על כ-900 ₪ לתושב (כ-1,700 ₪ ברשויות ממזרח לגדר ההפרדה וכ-650 ₪ ברשויות ממערב לה).
- 30 יישובים ביהודה ושומרון הוכנסו לרשימת היישובים שתושביהם זכאים להטבה במס הכנסה. הכנסת יישובים אלה לא מלווה בהגדלת תקציב מספקת ולכן יישובים בפרפריה הרחוקה צפויים 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.
- לסיכום, מאז שנת 2009 עלתה התמיכה של המדינה בהתנחלויות עצמן, ברשויות המקומיות בגדה ובתושביהן.
- חלק מתמיכת הממשלה מוסוות באמצעות העברת תקציבים בין משרדים, על מנת להימנע מביקורת ציבורית ולעקוף את הוראות היועץ המשפטי לממשלה.

# Executive Summary

- The current government is continuing previous Netanyahu's government's policy of massive West Bank settlement support.
- Since 2009 the Settlement Division's budget is increasing during the fiscal year from its original budget. In fact, a "bypassing budget" mechanism has been developed, in which the Settlement Division receives a relatively low amount of between 50 and 70 million NIS a year (in 2010 prices), and then during the year an additional budget increase is approved which brings the actual expenditure levels to be between 100 and 260 million NIS a year. These are additions of between 27.2% to 382.2%, between 2009 and 2014.
- In the 2016 budget the Settlement Division's budget is scheduled to move from the Prime Minister's office to the Ministry of Agriculture. The Ministry of Agriculture budget item is a new vague item called "Other actions under responsibility".
- The 2015-2016 budget proposals include a decrease of around 16 million NIS in the special local authorities' grants given to West Bank municipalities. But the proposed decrease is insignificant compared to high level of grants these municipalities get compared to local authorities not in the West Bank. The difference per inhabitant stands at around 900 NIS (around 1,700 NIS in municipalities east of the defence barrier and around 650 NIS west of it).
- 30 settlements have been entered into the list of localities which their residents get an income tax benefit. The addition of new settlements is not accompanied by a suitable budget increase, so localities from the Negev and Galilee will be 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 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 לשנים 2015-2016 הקשורים להתנחלויות הגדה המערבית ולנושאים האזרחיים והביטחוניים הנובעים משלטונה של המדינה באזור זה. הדגש במסמך הוא השינויים המוצעים בתקציב לגבי תחומי ההוצאה השונים, נתמקד בארבעה נושאים עיקריים: החטיבה להתיישבות, מענקים המועברים לרשויות המקומיות, הטבות המס לתושבי ההתנחלויות והוצאות בטחון ומתאם הפעולות בשטחים. עבור כל סעיף נסקור את השינויים המוצעים ואת ההוצאה על הנושא המדובר לאורך זמן, בהתאם לרלוונטיות ולנתונים הזמינים.

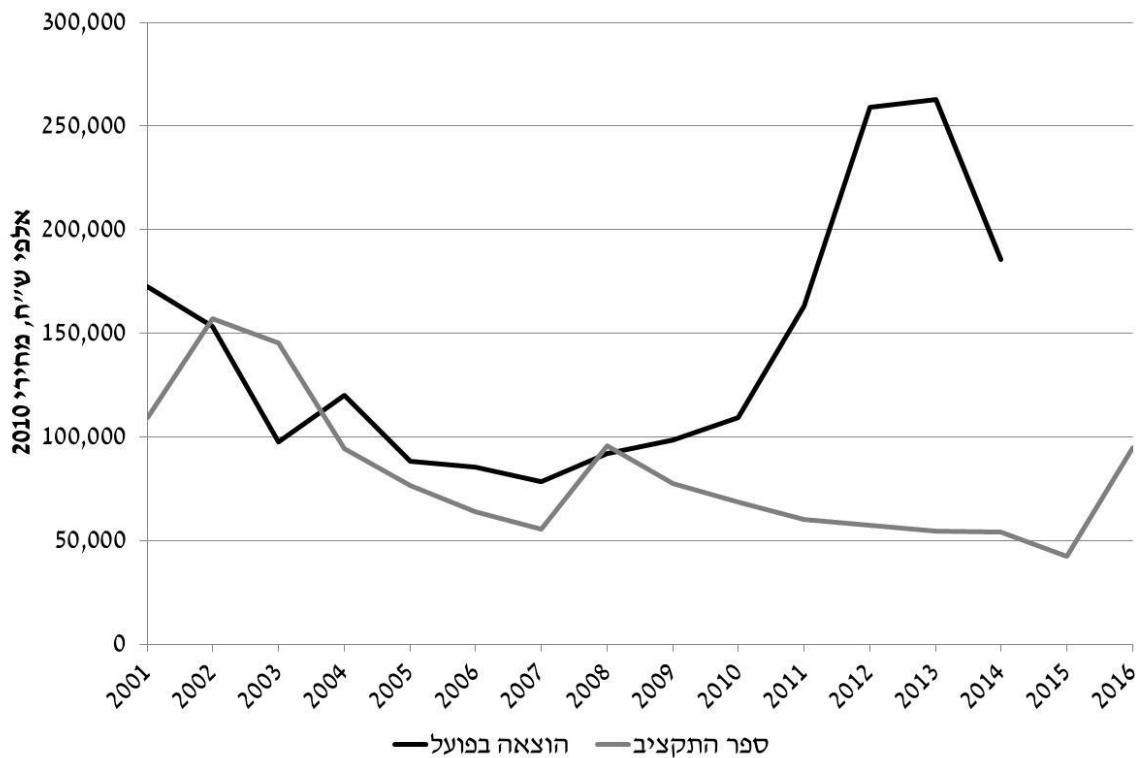
מבחינה של כלל הנושאים הנסקרים עולה כי הממשלה הנוכחית ממשיכה את המדיניות של ממשלות נתניהו הקודמות הכוללת תמיכה מסיבית בהתנחלויות בגדה המערבית. מסקירת הנתונים ארוכי הטווח ניתן ללמוד שמאז שנת 2009 עלתה התמיכה של המדינה ברשויות המקומיות בגדה המערבית, בהתנחלויות עצמן ובתושביהן. מהתקציב הנוכחי ניתן לראות שתמיכה זו מתגברת ובמקרים מסוימים מוסוות על מנת להימנע מביקורת ציבורית או לעקוף את הוראות היועץ המשפטי לממשלה.

## 2. 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 בגדה המערבית. ייעודו הרשמי של מרחב המרכז הוא חיזוק ההתיישבות היהודית בגדה המערבית. 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-50-70 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



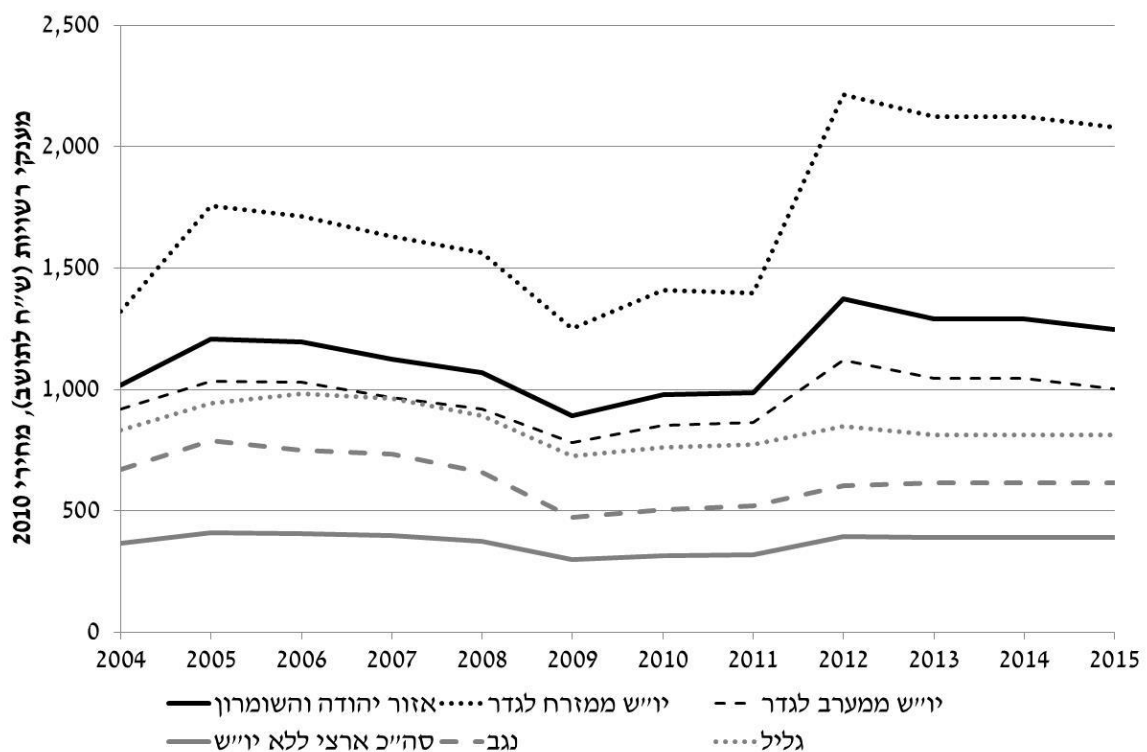
\* מקור: מפתח התקציב, הסדנא לידע ציבורי <http://www.obudget.org>

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. אולם בתקציב 2016 של משרד החקלאות מופיע סעיף חדש: "פעולות אחרות באחריות" (סעיף 08) שלא הופיע בשנים קודמות. סעיף זה מתקצב ב- 100.88 מיליון ₪, תקציב גבוה יותר מזה של החטיבה להתיישבות בשנים קודמות (בשנת 2015 סעיף החטיבה במשרד ראש הממשלה עומד 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." לסעיף זה אין פירוט של ההוצאות לפי הנושאים השונים המפורטים בדברי ההסבר ולמעשה הוא מוקצה כסכום אחד למטרה בלתי מפורטת. נראה כי מדובר בניסיון לעקוף את הוראות היועץ המשפטי ולהמשיך ולממן את פעילות החטיבה דרך משרד החקלאות.

### 3. מענקים לרשויות מקומיות

לאורך שנים רבות נהנות הרשויות המקומיות ביו"ש למימון 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 ביתר הרשויות.

גרף מספר 2 – מענקים לרשויות מקומיות שו לתושב, 2004-2015



\* מקור: עיבודי מרכז מאקרו על נתוני קבצי הרשויות המקומיות של הלמ"ס 2003-2014



בהצעת התקציב לשנת 2015-2016 מוצע 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 ההצעה יבוטלו מענקים בסך 16.3 מיליון ₪ ויושאר מענקים האיזון הרגילים אשר בין כה מקצים מענק מועדף עקב המצב הביטחוני. נראה כי המדינה מנסה להשוות בין תושבי ההתנחלויות לבין תושבי שאר המדינה ולבטל את ההעדפה שהתקיימה עד כה, אולם ניתוח הנתונים ארוכי הטווח מראה כי ההעדפה התקיימה בצורה כה קיצונית שלביטול המענקים המיוחדים כמעט ולא תהיה השפעה על המצב. מגרף מספר 2 עולה כי סכום המענק לתושב שמקבלים תושבי יהודה ושומרון כה גבוה ביחס לתושבי שאר המדינה (הן בהשוואה לתושבי הנגב והגליל) שהפחתת שלושת הסעיפים "העודפים" בתקציב 2015 כמעט ולא תשפיע על הפער הקיים. כפי שניתן לראות הפער בין הרשויות ביו"ש לבין שאר המדינה גדל במהלך השנים מרמה של 651 ₪ לתושב בשנת 2004 לכ-900 ₪ בשנים האחרונות. כאשר מפרידים בין רשויות ממזרח לגדר ההפרדה וממערבה, הפער גדל מרמה של כ-1,000 ₪ לכ-1,700 ₪ ומ-550 ₪ לכ-650 ₪ בהתאמה.

## 4. 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 בגדה המערבית. עם זאת, בפברואר 2014 אישרה הממשלה שיטה חדשה להערכת הקריטריונים (החלטת ממשלה 1340), שהובילה להכללת 35 התנחלויות בגדה המערבית (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 ליישובי הפריפריה הרחוקה לרמה הדומה לזו שניתנת ליישובי הגדה המערבית. 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.

**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, הנמוך ביותר)
<b>יהודה ושומרון</b>				
מ.א. מגילות ים המלח	0%	9%	86.7	5
מ.א. הר חברון	0%	7%	100.2	5
מ.א. ערבות הירדן	0%	9%	76.6	6
קריית ארבע	0%	7%	82.6	4
<b>פריפריה צפונית ודרומית</b>				
עכו	11%	7%	101.2	4
קריית שמונה	21%	18%	162	5
נהרייה	11%	9%	110.4	5
מעלות-תרשיחא	11%	9%	123.9	5
מ.א. מטה אשר	11%	7%	107.4	6
מ.א. רמת נגב	14%	7%-12%	121.8	5