

## דוח מחקר

# מדינת הרווחה של המתנחלים

אמטאנס שחאדה

מדה אל-כרמל, המרכז הערבי למחקר חברתי יישובי

## הקדמה

דוח מחקר זה מציג ממצאים ראשונים של ניתוח המדיניות הכלכלית של ממשלות ישראל כלפי ההתנחלויות הישראליות בשטחים הפלסטיניים שנכבשו ב־1967. החלק הראשון והעיקרי של הדוח מציג ניתוח של תקציבי הרשויות המקומיות במחוז ההתנחלויות<sup>1</sup> בהשוואה לתקציבי הרשויות המקומיות במחוזות אחרים בישראל בשנים 2002–2012.<sup>2</sup> ההתמקדות בתקציבי הרשויות המקומיות מאפשרת לבחון את ההקצבות בפועל של הממשלה להתנחלויות ואת ההוצאה הממשלתית על השירותים הציבוריים, וכן להשוות בין המחוזות השונים. השוואה זו שונה, למשל, מעבודתו הפורייה של ינון כהן שפורסמה לאחרונה, שבחנה את אי-השוויון בין יהודים לפלסטינים במחוזות השונים (כהן 2015). כהן מתמקד במדדים הסוציו-אקונומיים של מגוון האוכלוסיות במחוזות השונים בהתבסס על מפקדי האוכלוסין של 1995 ושל 2008, ואילו הדוח הנוכחי מתמקד בהבדלים בתקציבי הרשויות המקומיות במחוזות השונים ושואף לבחון

1 ממשלת ישראל מכנה את מחוז ההתנחלויות "אזור יהודה ושומרון".

2 בדרך כלל קיים פער של שנתיים בין שנת הפרסום של נתוני התקציב של הרשויות המקומיות לבין השנה שאותה הם מתארים. הנתונים המעודכנים ביותר שהיו זמינים בזמן כתיבת הדוח התייחסו לשנת 2012, אולם עיון ראשוני בנתוני 2014, ללא ניתוח, מצביע על המשך המגמה המתוארת בדוח זה.

את תפקידה של מדיניות התקצוב ביצירת פערים ברמת הפרט הן בין יהודים לערבים והן בין מתנחלים לתושבי שאר המחוזות בישראל, וזאת בהתבסס על נתונים שנתיים מ-2002 ואילך. החלק השני של הדוח מציג את ממצאי הניתוח של הקצאת התקציבים ממשרדי ממשלה שונים – ובייחוד משרד החינוך, משרד השיכון ומשרד התחבורה – להתנחלויות בגדה המערבית בשנים 2000–2012. החלק השלישי מתאר את ההקלות ואת הפטורים ממסים המוענקים למתנחלים ולהתנחלויות. בחינה של שלושת חלקי הדוח יחדיו מבהירה וממחישה כיצד הפכו ההתנחלויות בגדה המערבית למדינת רווחה של המתנחלים.<sup>3</sup>

מחקר זה מבקש לטעון שלישראל יש יותר ממדיניות כלכלית אחת: ממשלת ישראל מובילה מדיניות מקרו-כלכלית ניאורליברלית ברמה הלאומית, וברבד מיישמת מדיניות כלכלית מיוחדת – מדיניות רווחה – בהתנחלויות. מאז שנות התשעים אימצו ממשלות ישראל מדיניות של צמצום תפקיד המדינה במישור הכלכלי, הפחתה הולכת וגוברת של ההוצאה הציבורית על מגוון רחב של שירותים ומתן חופש לכוחות השוק לנהל את הכלכלה.<sup>4</sup> בכל הנוגע לרשויות המקומיות בתוך שטחי ישראל, הממשלה מעודדת אותן להסתמך על מקורות הכנסה מקומיים,<sup>5</sup> ואילו במקרה של ההתנחלויות המדינה ממשיכה למלא חלק ניכר מן התפקידים החברתיים שמהם נסוגה בתוך ישראל והיא אף מסבסדת את השירותים הציבוריים שההתנחלויות מעניקות לתושביהן. בכל הקשור לפרויקט ההתנחלויות, המדינה אינה אומדת את ההוצאות הציבוריות על פי עקרונות של כדאיות ורציונליות כלכלית או מנקודת מבט של רווחים והפסדים כספיים; תחת זאת היא מוכנה לשלם את המחיר הכלכלי והפיננסי הנדרש על מנת לממש את מטרותיה הלאומיות והאסטרטגיות. מדיניות זו משתקפת בתקציבים של מגוון משרדי ממשלה וכן במבנה ובהיקף התקציבים של הרשויות המקומיות בשטחים בהשוואה לרשויות מקומיות אחרות בישראל. טענה דומה העלה דני גוטוויין כבר בשנת 2004 במסה שלו "הערות על היסודות המעמדיים של הכיבוש", אם כי ללא נתונים סטטיסטיים. לדירו של גוטוויין, "מפעל ההתנחלויות הוא הגילוי המובהק של זיקת הגומלין בין הפרטה למגזור: מדינת הרווחה האוניברסלית שפורקה בישראל הוקמה על בסיס מגזרי בשטחים. ההטבות המופלגות שהציעה 'ארץ ההתנחלויות' בתחומי הדיוור, החינוך, הבריאות, המיסוי והתשתית הפכו למנגנון שפיצה את המעמדות הנמוכים על הפגיעה שחוללה ההפרטה בשירותי הרווחה בישראל, והן שהניעו את עיקר תנועת ההגירה לשטחים" (גוטוויין 2004, 206; וראו גם את מסתו בגיליון זה). דוח המחקר שלפניכם יספק נתונים אמפיריים שיחזקו טענה זו.

3 דוח זה אינו מתייחס להקצאת התקציבים להתנחלויות הישראליות בירושלים, דהיינו ל"שכונות" שהוקמו באזורים שנכבשו ב-1967, כגון הגבעה הצרפתית, רמת אשכול, פסגת זאב, נווה יעקב, גילה ועוד. מאחר שהתנחלויות אלה הן חלק מתחום השיפוט העירוני של ירושלים, אין להן הקצאות תקציביות מיוחדות ואין בנמצא מידע מתאים שיאפשר לבחון את ההקצבות המיועדות להן. לכן גם אי-אפשר להשוות בינן לבין הרשויות המקומיות של ההתנחלויות.

4 רם 1999; גוטוויין 2004; פילק 2004; שלו 2004.

5 רזין 1998; רזין וחזן 2006; בן בסט ודהן 2008.

חקר המדיניות הכלכלית של ישראל במחוז ההתנחלויות איננו משימה פשוטה: חלק מהנתונים חסויים או מוסתרים בסעיפים שונים בתקציבי המשרדים השונים, וחלק אחר של הנתונים מועברים דרך תקציב משרד הביטחון שאינו זמין וחסוי ברובו. לכן בחרתי להתמקד בתקציבי הרשויות המקומיות, שהם זמינים בחלקם הגדול ומפורסמים מדי שנה על ידי משרד הפנים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. תקציב הרשויות המקומיות מאגד את רוב העברות התקציב הממשלתיות לרשויות המקומיות, אם כי לפעמים ללא פירוט, ומאפשר מעקב שנתי אחר השינויים במדיניות התקציב של המדינה והשוואה בתקציבים המיועדים לכל רשות מקומית ברמת הפרט. איסוף הנתונים של תקציבי המשרדים השונים חייב הן חיפוש במקורות הגלויים של אותם משרדים והן שימוש בנתונים שמפרסמים ארגונים לא ממשלתיים כגון שלום עכשיו. את הנתונים בדבר המצב הסוציו-אקונומי ברמת הפרט מצאנו בדוחות השונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לפי מחוזות.

#### א. מנגנון מימון הרשויות המקומיות

המימון הממשלתי לרשויות המקומיות מושפע ממגוון גורמים ובהם המעמד הסוציו-אקונומי של תושבי הרשות המסוימת, מיקומה הגיאוגרפי, הימצאותם של אזורי תעשייה ועסקים בגבולות הרשות וכמובן השפעה של שיקולים פוליטיים, החלטות הקשורות במדיניות ומודלים ממשלתיים של מימון (רזין 1998; רזין וחזן 2006).

הספרות המחקרית מצביעה על כך שבשנים האחרונות, בהתאם להחלטות הממשלה, הולך וגדל הנתח של מרכיב ההכנסות העצמיות בתקציב הרשויות המקומיות על חשבון המימון והתמיכה של הממשלה. במחקר זה אני טוען שהנתח של תקציבי הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות של ההתנחלויות גבוה מאותו נתח בתקציבי הרשויות המקומיות בתוך גבולות 1948, ובמיוחד בכל הכרוך בתקציב הרגיל המיועד למימון השירותים הציבוריים.

כדי להמחיש את הטענה הזו אערוך השוואה בין התקציבים המשוקללים לנפש במחוז ההתנחלויות ובין התקציבים בששת המחוזות האחרים בישראל.<sup>6</sup> ההשוואה כוללת את שני מרכיבי התקציב: ההכנסות וההוצאות. בחינה כזו מצביעה על קווי הדמיון והשוני במבנה התקציב והקצאתו, במיוחד כאשר מדובר בתקציב הרגיל. הניתוח בחן את ההבדלים בין חלקה של הממשלה לבין ההכנסה העצמית של הרשויות המקומיות במשך עשור (2002–2012).

מחקר זה יציג את ההשוואה בין תקציבי הרשויות המקומיות על פי מחוזות; את ההקצבות של משרדי הממשלה השונים להתנחלויות; ואת ההקלות והפטורים במס המוענקים להתנחלויות ולמתנחלים. אולם תחילה אגש לתיאור כמה מדדים סוציו-אקונומיים של תושבי המחוזות השונים וזאת מהטעם הפשוט שהמצב הכלכלי של האוכלוסייה משליך על תקצוב הרשות המקומית.

6 הממוצע המשוקלל מטרתו להימנע מהטיות הנובעות ממספר התושבים ביישוב. ביישובים שבהם מספר קטן של תושבים עלות השירותים גבוהה יותר.

אוכלוסיית ההתנחלויות ומבנה הגיל

להוציא את מזרח ירושלים, אוכלוסיית המתנחלים היהודים בהתנחלויות בגדה המערבית מנתה בסוף שנת 2012 כ־340,000 נפש.<sup>7</sup> 230,000 מהם גרים ברשויות מקומיות והשאר גרים במועצות אזוריות.

טבלה 1 מראה את גידול האוכלוסין בהתנחלויות בשנים 2002–2012 בהשוואה למחוזות אחרים. מהטבלה עולה שבתקופה זו הגידול באוכלוסייה במחוז ההתנחלויות היה הגבוה מכל המחוזות והגיע ל־59%; במקום השני ניצב מחוז ירושלים עם גידול של 23%.

טבלה 1: אוכלוסיית הרשויות המקומיות לפי מחוזות (באלפים)

מחוז	2002	2004	2006	2008	2010	2012	הגידול ב-%
התנחלויות	143.7	159.7	176.6	195	209	229.3	59%
דרום	821	847.5	870.3	893	931.8	946.7	15%
מרכז	1,397.1	1,467.2	1,499.8	1,556	1,637	1,701	21%
צפון	943.5	977.3	991.8	970	1,064.2	1,079.9	14%
חיפה	794.7	805.1	783.5	828.1	860.6	867.5	9%
ירושלים	762.6	798.5	834.7	873	901.6	939.7	23%
תל אביב	1,155.9	1,171.4	1,198.3	1,226	1,284.2	1,317.5	13%

מקור: הרשויות המקומיות בישראל. הלמ"ס, שנים נבחרות, <http://tinyurl.com/jagt93h>.

ניב גורדון וינון כהן, המשתמשים במדדי ניבוי של גידול אוכלוסין, טוענים שהגידול המסיבי באוכלוסיית המתנחלים בגדה המערבית בשנים 1991–2010 לא נבע מגידול טבעי אלא מהגירה של יהודים מתוך גבולות הקו הירוק (Gordon and Cohen 2012). שלא כמו גורדון וכהן, שמנבאים את גידול האוכלוסייה, יוסף קורבאג', עמיד סעאבנה ואמטאנס שחאדה (2015) משתמשים בנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על גידול האוכלוסייה ומראים בפועל שהגידול באוכלוסיית המתנחלים נובע משני גורמים: הגירה של יהודים ישראלים או של יהודים מחוץ לישראל; ואחוזי הילודה הגבוהים בקרב המתנחלים. מידת ההשפעה של כל אחד מהגורמים השתנתה עם השנים. בשלבים הראשונים של ההתנחלות, מ־1967 ועד

7 הנתונים מבוססים על הפרסומים המעודכנים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שנות התשעים, הייתה ההגירה המקור העיקרי לגידול, ואולם בהדרגה חלקה של ההגירה הלך והצטמצם לטובת הגידול הטבעי. לדוגמה, בשנת 2013 שיעור הגידול באוכלוסיית המתנחלים בגדה המערבית עמד על 4.4%. חלקו של הגידול הטבעי היה 3.4% וחלקה של ההגירה היה 1%, כלומר הנתח היחסי של ההגירה היה 24% מהגידול הכללי. אם כן, שיעורי ילודה גבוהים בקרב המתנחלים בגדה המערבית, נוסף על מאזן הגירה חיובי, שניהם יחד תרמו לכך שגידול האוכלוסין הגבוה ביותר בישראל נרשם במחוז ההתנחלויות.

נוסף על כך, האוכלוסייה של מחוז ההתנחלויות היא הצעירה ביותר מבין כל המחוזות בישראל (ראו טבלה 2). שיעורם של בני 19 ומטה היה בשנת 2012 יותר מ-50% מכלל אוכלוסיית המתנחלים. שיעורה של קבוצת הגיל הזאת בקרב כלל האוכלוסייה היהודית בישראל היה 33% בלבד.

טבלה 2: חלוקת האוכלוסייה לפי קבוצות גיל

2012		2000		קבוצת גיל
האוכלוסייה היהודית בישראל (%)	אוכלוסיית המתנחלים (%)	האוכלוסייה היהודית בישראל (%)	אוכלוסיית המתנחלים (%)	
9.8	17.4	9.0	16.0	4-0
16.2	24.5	16.8	24.0	14-5
7.0	8.2	8.4	9.0	19-15
7.1	8.3	8.3	9.0	24-20
7.4	8	7.8	8.0	29-25
7.1	6.8	6.5	7.0	34-30
12.8	10.6	12.3	13.0	44-35
10.4	7.8	12.3	9.0	54-45
10.3	5.4	7.3	3.0	64-55
6.2	2.0	6.3	1.0	74-65
5.7	1.0	5.0	1.0	+75

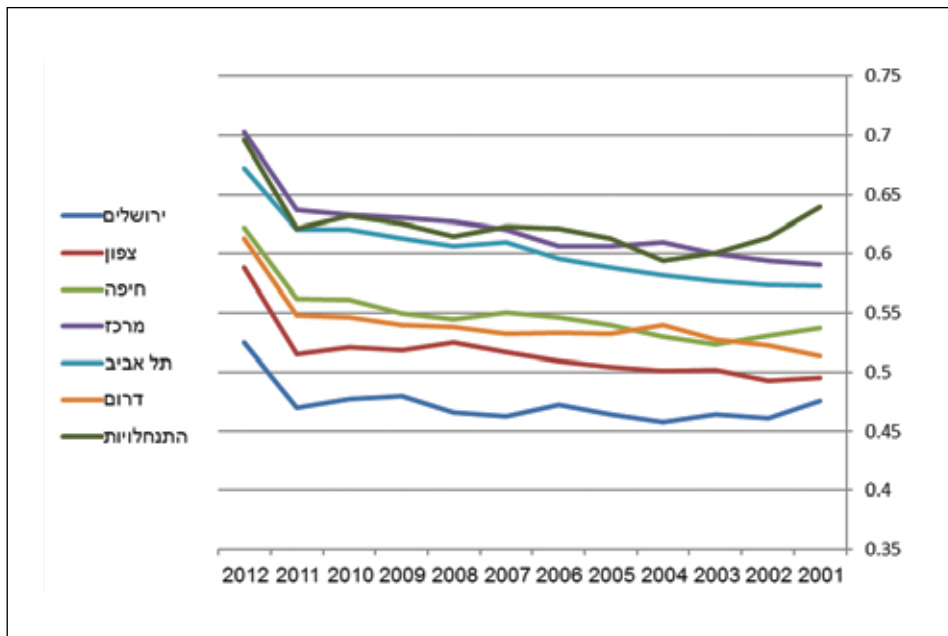
מקור: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, גיל ומין, מחוז ונפה. השנתון הסטטיסטי לישראל, שנים נבחרות.

גיל האוכלוסייה משפיע בין היתר על ההשתתפות בשוק העבודה, על המצב הכלכלי, על תשלומי המסים, על הצרכים החברתיים ועל צורכי הדיור. ככל שהאוכלוסייה צעירה יותר אחוז ההשתתפות בכוח העבודה עולה, יחס התלות יורד והצרכים הסוציאליים של האוכלוסייה המבוגרת יורדים. מציאות זו משפיעה על תקציבי הרשויות המקומיות ועל התקציבים הממשלתיים המיועדים להתנחלויות.

ההשתתפות בשוק העבודה במגוון מחוזות, 2001-2012

התנאים הכלכליים של אוכלוסיית הרשויות המקומיות הם גורם מכריע בתקציבים הממשלתיים המוקצים לכל אחת מהן וכן ביכולת של הרשות המקומית לגבות מסים ולייצר הכנסות עצמיות. נוסף על הגורמים הדתיים והפוליטיים, אמידת התנאים הכלכליים מספקת הסבר חשוב לסיבות שבגללן תושבים יהודים ישראלים עוברים להתנחלויות בגדה המערבית או בוחרים להישאר לגור בהן. שיעור ההשתתפות בשוק העבודה, האבטלה וההכנסה הם מדדים עיקריים לבחינת התנאים הכלכליים של האוכלוסייה. הנתונים מראים שהמציאות הכלכלית של המתנחלים טובה בהשוואה לממוצע הכללי ודומה למצב הכלכלי של תושבי המרכז של מדינת ישראל.

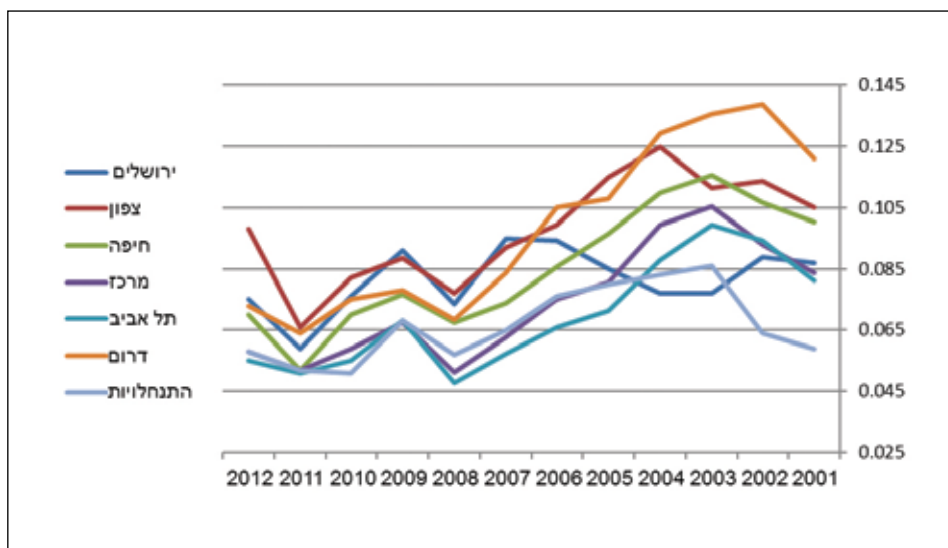
תרשים 1: ההשתתפות בשוק העבודה לפי מחוזות, 2001-2012



מקור: אוכלוסיית בני 15 ומעלה וכוח העבודה, לפי צורת יישוב מגורים, גיל ומין. הלמ"ס, שנים נבחרות.

השתתפות המתנחלים בשוק העבודה (70%) דומה להשתתפות של המרכז הכלכלי של ישראל. שיעור האבטלה בקרב המתנחלים הוא בדרך כלל מהנמוכים בישראל. בשנת 2012 עמד שיעור האבטלה בכלל ההתנחלויות על 5.8%, קרוב מאוד לשיעור בתל אביב (5.5%), וזאת לעומת 7.5% בירושלים, 9.8% בצפון, 7.5% בחיפה ו-7.3% בדרום.

תרשים 2: שיעורי האבטלה לפי מחוזות, 2001-2012

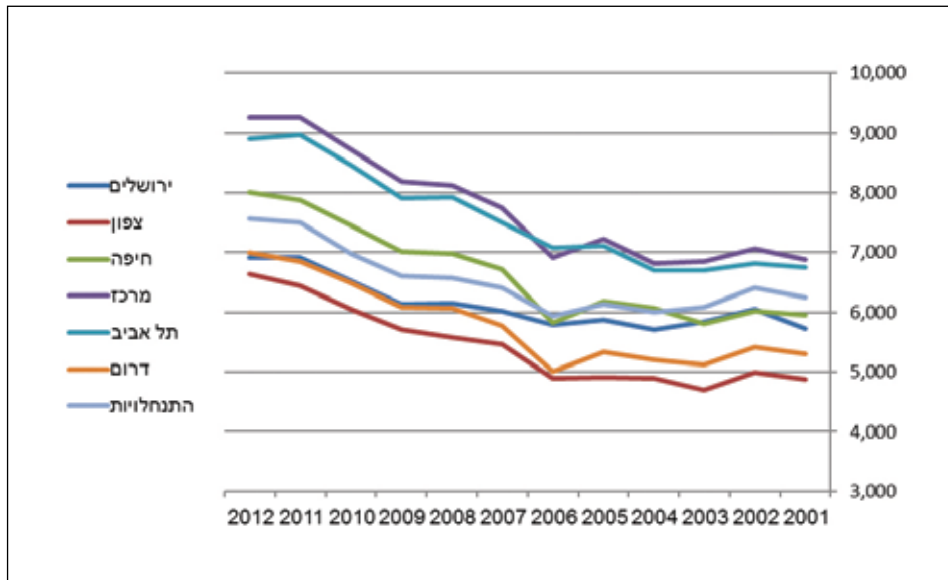


מקור: אוכלוסיית בני 15 ומעלה וכוח העבודה, לפי צורת יישוב מגורים, גיל ומין. הלמ"ס, שנים נבחרות.

### רמות ההכנסה

נוסף לשיעור ההשתתפות הגבוה בשוק העבודה ולשיעורי האבטלה הנמוכים, רמת השכר של תושבי מחוז ההתנחלויות הייתה גבוהה בהשוואה לשכר השכירים בשאר המחוזות בישראל. השכר הממוצע של שכירים במחוז התנחלויות עמד בשנת 2011 על 7,496 ש"ח, לעומת 6,139 ש"ח במחוז ירושלים, 5,705 ש"ח במחוז הצפון ו-6,080 ש"ח במחוז הדרום. עם זאת, ממוצע השכר של השכירים בהתנחלויות היה נמוך מזה שבמחוזות תל אביב (8,966 ש"ח) והמרכז (9,268 ש"ח).

תרשים 3: שכרם של השכירים לפי מחוזות (בש"ח)



מקור: הכנסה של שכירים לפי מחוזות. דוחות הביטוח הלאומי, שנים נבחרות.

באופן כללי המצב הכלכלי של אוכלוסיית המתנחלים משופר; הוא טוב יותר ממצב התושבים במחוזות הדרום, הצפון וירושלים ודומה במידה רבה לתנאים הכלכליים של תושבי מחוזות תל אביב והמרכז. לסיכום, אין שום אינדיקציה המצביעה על כך שאוכלוסיית המתנחלים מתמודדת עם הידרדרות במצבה הכלכלי.

לאור הנתונים הכלכליים, מן הראוי לברוק תחילה אם המצב הכלכלי הטוב של המתנחלים משפיע על המבנה ועל ההרכב של תקציבי הרשויות המקומיות שלהם; לאחר מכן יש לברוק את ההקצאות התקציביות הממשלתיות לרשויות המקומיות של ההתנחלויות.

#### תקציבי הרשויות המקומיות

תקציב הרשות המקומית הוא הכלי העיקרי שבאמצעותו היא מספקת את השירותים לתושביה. הרשויות המקומיות בישראל מתפקדות כקבלן משנה של המדינה, והן מוציאות לפועל תוכניות ומדיניות לאומית ברמה המקומית.

מקורות ההכנסה של הרשות המקומית מורכבים מתקציב רגיל ומתקציב בלתי רגיל, וכל אחד מהם כולל תקציבים ממשלתיים והכנסות עצמיות. מחקר זה מתמקד רק בתקציב הרגיל (ההכנסות וההוצאות) על שני מרכיביו: ההכנסה העצמית והתקצוב הממשלתי.



מרכיב ההכנסות

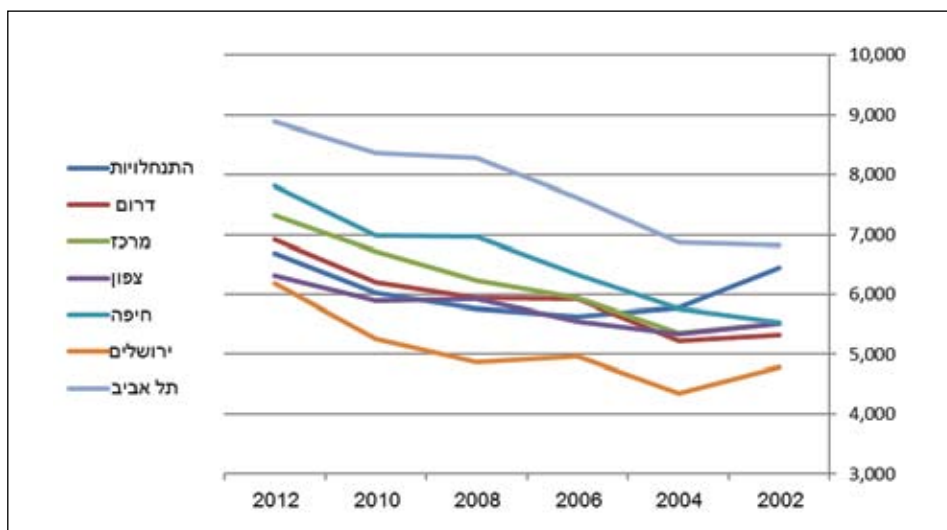
השוואה של ממוצע ההכנסה המשוקלל לנפש בין המחוזות השונים מראה שההכנסה הממוצעת של הרשות המקומית במחוז ההתנחלויות ממוקמת באמצע, למעט שנת 2002 שבה ההכנסה הממוצעת של הרשויות המקומיות בהתנחלויות הייתה גבוהה יותר מזו שבשאר המחוזות.

טבלה 3: הכנסה ממוצעת משוקללת לנפש לפי מחוז (בש"ח)

מחוז	2012	2010	2008	2006	2004	2002
התנחלויות	6,695.22	6,019.24	5,760.85	5,642.03	5,784.56	6,445.20
דרום	6,927.14	6,203.85	5,937.40	5,931.09	5,221.32	5,331.08
מרכז	7,319.37	6,720.17	6,230.68	5,941.36	5,363.49	5,522.20
צפון	6,314.73	5,891.58	5,926.08	5,557.86	5,348.65	5,519.17
חיפה	7,806.99	6,989.01	6,966.02	6,337.10	5,768.08	5,533.90
ירושלים	6,194.46	5,261.44	4,865.03	4,970.09	4,349.12	4,781.54
תל אביב	8,885.30	8,361.44	8,283.08	7,624.00	6,870.00	6,825.48

מקור: הרשויות המקומיות בישראל. הלמ"ס, שנים נבחרות.

תרשים 4: הכנסה ממוצעת משוקללת לפי מחוז (בש"ח)



מקור: הרשויות המקומיות בישראל. הלמ"ס, שנים נבחרות.

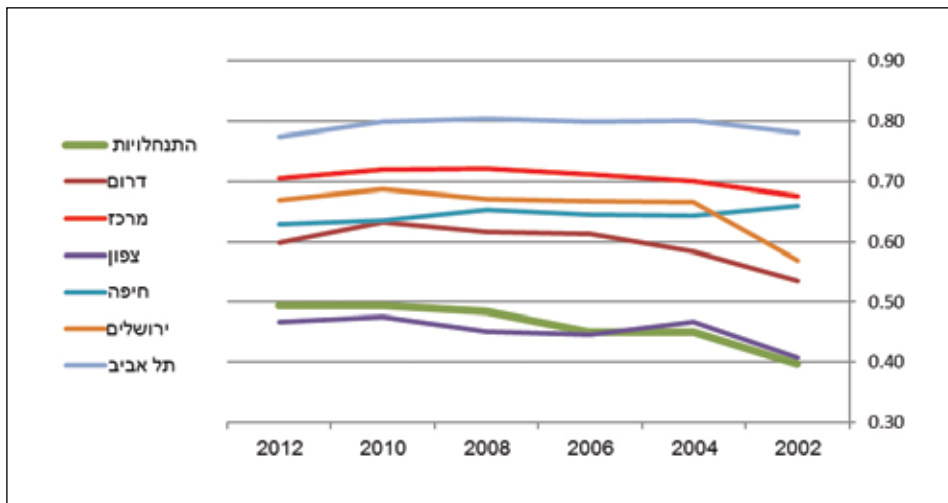
תקציבי ההכנסות של הרשויות המקומיות ירדו בשנים 2002–2004 בכל המחוזות בשל המשבר הכלכלי שפקד את ישראל; בשנת 2008 התייצבו תקציבי ההכנסות ומ-2010 ואילך הם אף החלו לעלות בחזרה.

כאמור, המקורות הכספיים הזמינים לרשויות המקומיות כוללים את התקציב הרגיל והתקציב הבלתי רגיל. במחקר זה אתמקד רק בתקציב הרגיל, מכמה טעמים: ראשית, התקציב הרגיל הוא חלק הארי – כ-80% – של התקציב הכולל של הרשויות המקומיות; שנית, התקציבים הרגילים מיועדים להוצאות השוטפות ולשירותים הציבוריים המועברים מהממשלה דרך הרשויות המקומיות; שלישית, התקציב הבלתי רגיל מיועד לבניית תשתיות ולפיתוחן, כאשר חלק גדול מהעלויות האלה ממומנות, במקרה של ההתנחלויות, על ידי מערכת הביטחון ואינן כלולות בתקציבי הרשויות המקומיות.

#### מקורות התקציב הרגיל

התקציב הרגיל מורכב ממימון ממשלתי, מהכנסות עצמיות ממסים מקומיים ומהשתתפות התושבים. תרשים 5 מראה שהנתח של ההכנסה העצמית בתקציב הרגיל של מחוז ההתנחלויות נמוך מהנתח הזה בשאר המחוזות, למעט במחוז הצפון (שרובו מורכב מיישובים ערביים עניים). בשנת 2012 עמד החלק של ההכנסה העצמית בהתנחלויות על 49% מהתקציב הרגיל הכולל ועל 47% במחוז הצפון; לעומת זאת במחוז המרכז, המאגד בתוכו רשויות מקומיות עשירות, הגיע חלקה של ההכנסה העצמית ל-70%, ובמחוז תל אביב הוא הגיע ל-77.5%.

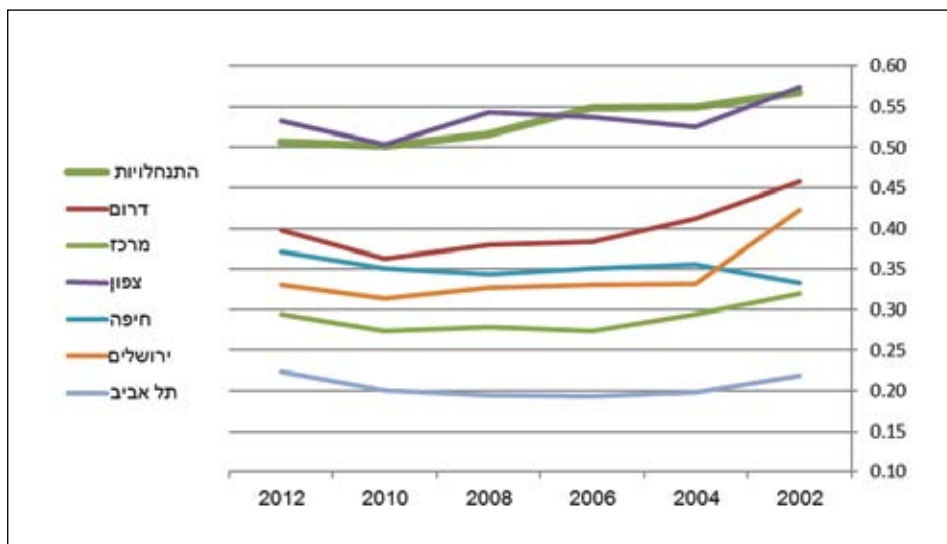
תרשים 5: אחוז ההכנסה העצמית מסך כל התקציב הרגיל



מקור: הרשויות המקומיות בישראל. הלמ"ס, שנים נבחרות.

יוצא אפוא שהשתתפות הממשלה בתקציב הרגיל של ההתנחלויות גבוהה יותר מהשתתפותה במחוזות האחרים (תרשים 5). נתוני 2012 מראים שהשתתפות הממשלתית בהכנסות של הרשויות המקומיות בהתנחלויות הגיעה כמעט ל-50%; זהו שיעור גבוה יותר מהמוצע הארצי (40%), למעט מחוז הצפון (53%).

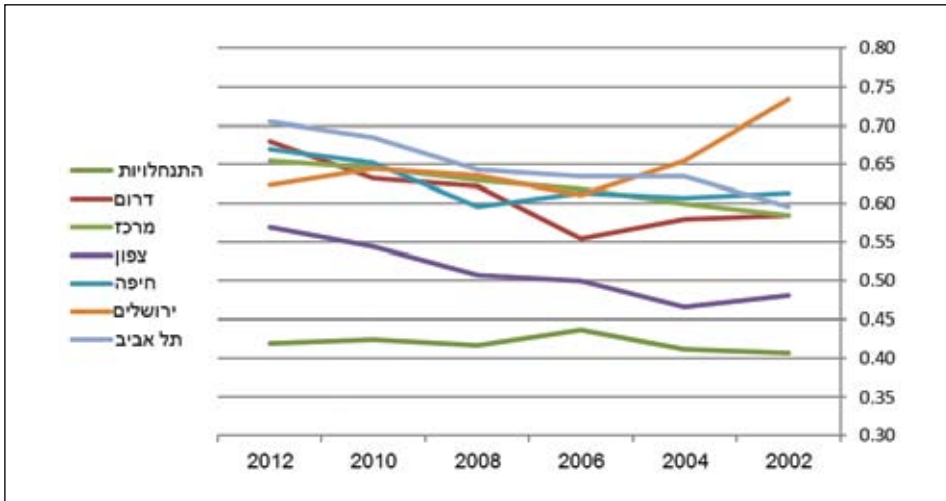
תרשים 6: אחוז השתתפות הממשלתית מסך כל התקציב הרגיל



מקור: הרשויות המקומיות בישראל. הלמ"ס, שנים נבחרות.

ממצא נוסף שמצביע על ההבדלים במקורות התקציב בין מחוז ההתנחלויות לשאר המחוזות הוא אחוזי גביית הארנונה מתוך סך כל ההכנסות העצמיות של הרשויות. תרשים 7 מראה שחלקם של תשלומי הארנונה במחוז ההתנחלויות היה הנמוך ביותר בהשוואה למחוזות האחרים: 42% במחוז ההתנחלויות, 56% במחוז הצפון, 68% במחוז הדרום, 70% במחוז תל אביב ו-66% במחוז המרכז.

תרשים 7: אחוז הארנונה מתוך כלל ההכנסות העצמיות של הרשות לפי מחוזות



מקור: הרשויות המקומיות בישראל. הלמ"ס, שנים נבחרות.

הממוצע המשוקלל של ההוצאה לנפש על חינוך לפי מחוזות נוסף על ההכנסות יש לבחון גם את ההוצאות בפועל של הרשות המקומית, או לפחות חלק מהן, ובייחוד הוצאות המשקפות מרכיבים של מדינת הרווחה כמו חינוך. הנתונים בטבלה 4 מראים שבשנים 2002–2011 הוצאה על חינוך במחוזי ההתנחלויות הייתה בין הגבוהות, ורק בשנת 2012 ירדה ההוצאה על החינוך במחוז זה בהשוואה למחוזות אחרים.

טבלה 4: ההוצאה על חינוך לפי מחוזות (בש"ח)

מחוז	2012	2010	2008	2006	2002
התנחלויות	1,660.29	1,551.03	1,527.09	1,478.31	1,666.06
דרום	1,863.02	1,555.22	1,482.90	1,348.02	1,461.72
מרכז	1,922.24	1,678.02	1,525.63	1,334.22	1,407.04
צפון	1,645.31	1,422.56	1,350.13	1,177.96	1,209.44
חיפה	1,505.46	1,424.47	1,301.39	1,132.81	1,043.89
ירושלים	1,300.68	1,148.11	1,043.57	894.35	955.40
תל אביב	1,784.52	1,582.93	1,519.75	1,359.81	1,461.57

מקור: הרשויות המקומיות בישראל. הלמ"ס, שנים נבחרות.

טבלה 5 מראה שעד שנת 2010 היה אחוז ההוצאות על חינוך מסך כל ההוצאות של הרשות המקומית הגבוה ביותר במחוז ההתנחלויות.

טבלה 5: ההוצאה על חינוך מתוך ההוצאות הכלליות לפי מחוזות (באחוזים)

מחוז	2002	2006	2008	2010	2012
התנחלויות	32	32	32	32	31
דרום	30	27	29	29	32
מרכז	30	27	29	31	33
צפון	26	24	25	28	31
חיפה	22	21	22	24	26
ירושלים	27	22	25	26	27
תל אביב	24	21	22	23	25

מקור: הרשויות במקומיות בישראל. הלמ"ס, שנים נבחרות.

אשר למימון הממשלתי, הסכום שהמדינה מקצה לחינוך ברשויות המקומיות בהתנחלויות מתקרב ל-1,300 ש"ח לנפש. סכום זה מכסה 92.7% מההוצאה הכוללת של הרשות המקומית על חינוך. חלקה של הממשלה בתקציב החינוך של ההתנחלויות שווה כמעט לחלקה במחוזות אחרים (כ-90%), אבל הסכום המוחלט המועבר להתנחלויות גבוה יותר.

### ב. מימון הפעילות של ההתנחלויות<sup>8</sup>

סעיף זה שופך אור על היקף המימון הממשלתי המיועד להתנחלויות הישראליות בתחומים שונים. הנתונים המובאים להלן מאפשרים לערוך השוואה בין רמת המימון הממשלתי להתנחלויות ובין רמת המימון בתוך ישראל. מדי שנה מקצה מדינת ישראל מיליארדים רבים של דולרים לתקציב הפעילות ההתיישבותית בגדה המערבית ובמזרח ירושלים. ראוי לציין שנתוני התקציב הרשמיים אינם כוללים את כלל המימון הממשלתי להתנחלויות. כך למשל הם אינם כוללים את ההקצבות הישירות והלא-ישירות של משרד הביטחון, המקצה סכומים נכבדים לעלויות האבטחה של ההתנחלויות וכן לסלילה של כבישים עוקפים ולתחזוקת התחבורה בתוך ההתנחלויות.

#### תקציב משרד השיכון

משרד השיכון מעניק להתנחלויות תקציבים ופריבילגיות בשני תחומים עיקריים: השתתפות ברכישת דירות מגורים; ופיתוח ובנייה של ההתנחלויות. אף ששיעור המתנחלים מכלל אוכלוסיית ישראל הוא כ-4%, ב-2011 הם זכו לקבל 6.2% מהתקציב הכולל של משרד השיכון בצורת מענקים ומשאבים. ב-2011 ובתחילת 2012 קיבלו המתנחלים 11% מהמשאבים הממשלתיים המיועדים לסיוע ברכישת דירות מגורים.

משרד השיכון מעניק תמיכה רחבה והלוואות משלימות למי שרוכש דירת מגורים במסגרת דרישות הזכאות לקבלת מענקים, וכן הקלות נוספות כמו הנמכת גיל המינימום לקבלת משכנתה. בהקשר זה מקנה משרד השיכון עדיפות לתושבי ההתנחלויות על פני שאר התושבים בישראל. נתח גדול מהמשכנתאות המוענקות למתנחלים הופך למענק. יתרה מזאת, הקבלנים והיזמים העובדים בהתנחלויות מקבלים פטור של 50% מעלויות הפיתוח לפרויקטים המיועדים למגורי משפחות. משרד השיכון גם מעניק מימון גבוה יותר לתחזוקת מבנים בהתנחלויות מאשר המימון שהוא מספק למבנים בתוך ישראל. הנחה של 69% מוענקת לרוכשים אדמה לבנייה בהתנחלויות, או במילים אחרות: מי שקונה אדמה לבנייה בהתנחלויות משלם רק 31% מהמחיר הכולל של הקרקע. מי שרוכש דירה (מקבלן) באחת ההתנחלויות זוכה להנחה הנעה בין 55% ל-63%.

בשנים 2000-2010 הושקעו 14.4 מיליארד ש"ח בבנייה של 20,950 יחידות דיור בהתנחלויות בשטחים הכבושים. ממשלת ישראל הייתה אחראית על כ-50% מעבודות הבנייה ועל כ-35% מכלל ההשקעות בבניית דירות מגורים. בישראל גופא הייתה הממשלה אחראית על כ-18% מעבודות הבנייה ועל 10% מכלל ההשקעות בבניית דירות למגורים.

8 הנתונים המובאים בחלק זה נלקחו מהמקורות הבאים: שלום עכשיו 2010; סבירסקי 2012.

תחבורה וההוצאה הממשלתית על פרויקטים של סלילת כבישים

מדי שנה מקבלות ההתנחלויות 13% מהתקציב הכולל של משרד התחבורה, ובמיוחד מהתקציב המיועד לתחזוקת כבישים ופיתוח. בשנים 2000–2010 נסללו בתוך ישראל כבישים באורך של 3,512 ק"מ; באותה תקופה נסללו 653 ק"מ של כבישים בגדה המערבית וברצועת עזה (לפני ההתנתקות). שטח זה אינו כולל את הכבישים שנסללו בשטחים הכבושים בידי הצבא למטרות צבאיות.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה<sup>9</sup>

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ממונה על פיתוח אזורי תעשייה ותעסוקה ברחבי ישראל, והוא עושה זאת באמצעות היחידה לפיתוח אזורי תעשייה. בשנים האחרונות הקים המשרד 17 אזורי תעשייה בהתנחלויות בגדה המערבית והשקיע 400 מיליון ש"ח בבניית אזורי תעסוקה. במישור הזה של פעילות המשרד זכו ההתנחלויות ביותר מ-11% ממענקי ההשקעה המיועדים למגזר החקלאות וב-15% מהתקציב המיועד לפיתוח אזורי תעשייה חדשים.

משרד החינוך

בשנים 2003–2011 עלה תקציב משרד החינוך המיועד להתנחלויות בשיעור של 272%, מ-32 מיליון ש"ח ל-87 מיליון ש"ח. עלייה זו אינה מתיישבת בשום אופן עם הגידול הטבעי של אוכלוסיית המתנחלים. אף ששיעורם אינו עולה על 4% מהאוכלוסייה בישראל, הם מקבלים כ-14% מתקציב הבנייה של משרד החינוך, שמיועד בעיקר לבניית כיתות ובתי ספר.

פריטי תקציב גלויים וחבויים

ממשלות ישראל בוו אחר זו ניהלו מדיניות לא שקופה בכל הקשור להקצאות התקציביות להתנחלויות. מדיניות זו החלה בשנות שלטון מפלגת העבודה/המערך לפני יותר מארבעה עשורים, ויושמה ביתר שאת תחת ממשלות הליכוד. פרקטיקה זו משמעותה שהמשאבים המושקעים בהתנחלויות גדולים בהרבה מאלה המופיעים בתקציבים הרשמיים. ההקצבות מוחבאות בסעיפי תקציב שונים המקבלים את אישור הכנסת בסוף השנה. טבלה 6 להלן מפרטת את ההקצאות התקציביות המיועדות להתנחלויות באופן ישיר, וטבלה 7 מראה את פריטי התקציב המוחבאים בתוך תקציב 2012.

9 שמו של המשרד שונה פעמים רבות וכיום הוא נקרא משרד הכלכלה והתעשייה.

טבלה 6: הסכומים המופיעים במפורש בהצעת התקציב לשנת 2012

המשרד	סעיף תקציבי	תקציב 2012 (במיליוני ש"ח)
הביטחון	תיאום הפעולות בשטחים	250
הביטחון	מרחב התפר – המשך בנייה ותחזוקה של גדר ההפרדה	850
החינוך	המועצה להשכלה גבוהה ביהודה ושומרון	1
ראש הממשלה	תוספות לפיתוח אגן העיר העתיקה בירושלים	30
ראש הממשלה	תוספות לקרן מורשת הכותל המערבי	8
השיכון	אבטחת המתנחלים בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים	80
השיכון	פיתוח מעלה אדומים, בשנת 2012 צפוי שיווק 200 יחידות דיור	60
השיכון	פיתוח הר חומה, בשנת 2012 צפוי שיווק 500 יחידות דיור	115
התחבורה	מיגון אוטובוסים	15
התחבורה	כביש מהיר 20 בין פסגת זאב לכביש 45	200
התחבורה	שדרוג כביש מס' 1 בין מישור אדומים לצומת השומרוני הטוב ובין פסגת זאב למחלף זיתים	270
התעשייה	פיצוי יצואנים: פיצוי מפעלים בהתנחלויות על הפסד הקלות במס בשוק האירופי	450
סך הכול		2,329

מקור: שלום עכשיו 2010.



טבלה 7: סעיפים לדוגמה שבהם נחבאים תקציבים להתנחלויות

תקציב 2012 (במיליוני ש"ח)	סעיף תקציבי	המשרד
35	תמיכה באוכלוסיות אחרות: סכסוד מחיר הנסיעה באוטובוס למתנחלים ולחרדים	התחבורה
320	הוצאות חירום אזרחיות: אמצעי מיגון ואבטחה להתנחלויות וליישובי קו העימות	הביטחון
165	סיוע באזורי עדיפות לאומית	השיכון
60	פיתוח תשתיות תיירות, כולל פרויקטים בשטחים	התיירות
350	החטיבה להתיישבות: סיוע להתנחלויות וליישובים בנגב ובגליל	החקלאות
700	מפעלי ביוב, כולל תמיכה במועצת יהודה ושומרון	התשתיות
520	הטבות לעידוד השקעות הון	התעשייה

מקור: שלום עכשיו 2010.

### ג. תמיכה לא ישירה: ההתנחלויות כאזורי עדיפות לאומית

לפי החוק הישראלי נהנים המתנחלים הגרים בהתנחלויות הפזורות ככל השטחים הפלסטיניים הכבושים משפע של הקלות מס ומענקים, ובכלל זה תמיכה עקיפה במתנחלים יחידים ובאזורי תעשייה בתוך ההתנחלויות. אזורים אלה מקבלים מעמד של אזורי עדיפות לאומית א ומוגדרים אזורי עימות הזכאים להטבות מס. מאחר שההתנחלויות מוכרות כאזורי עדיפות לאומית, הן נהנות מהקלות מס שנתיות בסכום המתקרב ל-200 מיליון ש"ח.

במהלך כהונתו של בנימין נתניהו כשר האוצר בממשלת אריאל שרון (2001–2003) הוחלט להעניק הנחה של 13% בתשלומי המס לתושביהן של כ-60 התנחלויות אשר הוכרו כנתונות "תחת איום ביטחוני". על היוזמה הזאת הוכרו שבועות ספורים לאחר קיצוצים נרחבים בתקציב וצמצום חד בקצבאות הביטוח הלאומי למעוטי יכולת ולנזקקים. מהלכים כלכליים אלה היו חלק מתהליך צמצום הוצאות הממשלה ב-11 מיליארד ש"ח במטרה לרסן את הגירעון התקציבי (אמסטרדםסקי 2012).

נוסף על כך החליטה ממשלת ישראל בהנהגת נתניהו (2009–2013) לקדם צעדים חדשים שיעגנו בחקיקה את הפעילות ההתיישבותית ברחבי הגדה המערבית ומזרח ירושלים. אישור החוק לעידוד ההתיישבות בשנת 2012 העניק הקלות מופלגות בתשלום מסים למי שמעביר תרומות לפעילות ההתיישבותית בהתנחלויות. החוק מגדיר את הפעילות ההתיישבותית

כתכלית המשרתת את הציבור. חברה או מוסד שתורמים לפעילות ההתיישבותית נהנים מזיכוי בשיעור של עד 35% מגובה התרומה בתשלומי המס שהם משלמים על הכנסתם (ליס 2012). ממשלת ישראל מציעה הקלות נוספות במסים למתנחלים, כגון פטור מלא ממס שבח (שמשלם מי שקונה אדמה) ופטור מתשלום מס חברות למשך שלוש שנים. עוד מעניקה הממשלה הקלות גדולות בתשלומי הארנונה ומענקים כספיים במיליוני שקלים למי שפותחים מפעלים בהתנחלויות.

### סיכום

מחקר זה מבקש להציג ראיות לכך שישראל מפעילה בהתנחלויות מדיניות כלכלית ייחודית – מדיניות רווחה – השונה מן המדיניות הכלכלית המקודמת בגבולות הקו הירוק. על מנת להוכיח זאת ניתחנו את תקציבי הרשויות המקומיות, את התקציבים שמפרישים משרדי הממשלה השונים לטובת ההתנחלויות והמתנחלים ואת הקלות המס השונות. הממצאים מוכיחים שבשלושת העשורים האחרונים עלתה רמת החיים של המתנחלים במקביל לנסיגה במדינת הרווחה בישראל גופא – מדיניות הרווחה שמאמצות ממשלות ישראל מסוף שנות התשעים ואילך.<sup>10</sup> מדינת ישראל מציעה למתנחלים הגרים בשטחים הכבושים תמיכות כספיות ושירותים שאינם קיימים בשום מקום בתחומי הקו הירוק: אדמות זולות, דירות ובתים בני השגה, פריבילגיות ותמיכות ממשלתיות, מערכות תשתית מפותחות, תמיכה במערכת החינוך, מגוון הטבות מס וסיוע ממשלתי נדיב לשירותי החברה והרווחה.<sup>11</sup> ממשלת ישראל מעניקה אפוא לתושבי ההתנחלויות רמה נאותה של שירותים ציבוריים ורמת חיים סבירה, וכל אלה יחד תורמים להרחבת מפעל ההתנחלויות. בהתבסס על ממצאים אלה קשה לקבוע מה מקומה של מדיניות כלכלית זו בעידוד ההגירה אל ההתנחלויות ושימור המתנחלים לעומת המניעים האידאולוגיים. מענה על שאלה זו מחייב מתודולוגיה המתמקדת במתנחלים עצמם; דוח מחקר זה מבקש לעודד מחקרים נוספים ששייכו על שאלה זו.

<sup>10</sup> להרחבה בסוגיית שקיעתה של מדינת הרווחה בישראל ראו קורא 2004; Swirski et al. 2015.

<sup>11</sup> דוחות רבים מבהירים את המצב הזה. ראו שלום עכשיו 2010; סבירסקי 2012; Peace Now 2013a; 2013b; Swirski and Hoffmann-Dishon 2015.

## ביבליוגרפיה

- אמסטרדםסקי, שאול, 2012. "חשיפת 'כלכליסט': המסמך הסודי שאף אחד לא רוצה שתראו", כלכליסט, 30.7.2012.
- בן בסט, אבי, ומומי דהן, 2008. המשבר ברשויות מקומיות: יעילות מול ייצוגיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גוטוויין, דני, 2004. "הערות על היסודות המעמדיים של הכיבוש", תיאוריה וביקורת 24 (אביב), עמ' 203–211.
- כהן, ינון, 2015. "פוליטיקה מרחבית ופערים בין יהודים לפלסטינים במחוזות בישראל", סוציולוגיה ישראלית יז(1), עמ' 7–31.
- ליס, יהונתן, 2012. "הכנסת אישרה פטור ממס לתרומות לעידוד התיישבות", הארץ, 21.5.2012.
- סבירסקי, שלמה, 2012. מחיר הכיבוש — נטל הסכסוך הישראלי-פלסטיני: תמונת מצב, 2012, תל אביב: מרכז אדוה.
- פילק, דני, 2004. "ישראל מודל 2000: פוסט-פורדיזם ניאו ליברלי", דני פילק ואורי רם (עורכים), שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, עמ' 34–56.
- קורא, מיכל, 2004. "שינויים במבנה מדינת הרווחה: מביטוח סוציאלי לשירות ממשלתי", ביטחון סוציאלי 67, עמ' 62–82.
- קורבאג', יוסף, עמיד סעאבנה, ואמטאנס שחאדה, 2015. ההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית וירושלים: מאפיינים דמוגרפים ומדיניות העידוד הכלכלי, תיקי מדה אל-כרמל מס' 6, חיפה: מדה אל-כרמל (בערבית, <http://tinyurl.com/hvsq2cj>).
- רזין, ערן, 1998. פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ערן, ואנה חזן, 2006. חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רם, אורי, 1999. "בין הנשק והמשק: הפוסט-ציונות הליברלית בעידן העולמקומי", אורי רם ואורן יפתחאל, "אתנוקרטיה" ו"עולמקומיות": גישות חדשות לחקר החברה והמרחב בישראל, באר שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי.
- שלו, מיכאל, 2004. "האם הגלובליזציה והליברליזציה 'נרמלו' את הכלכלה המדינית בישראל?" דני פילק ואורי רם (עורכים), שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, עמ' 84–115.
- שלום עכשיו, 2010. "מחיר אחזקת השטחים, לפי נתוני תקציב 2011–2012", שלום עכשיו, 26.12.2010 (מקוון).

- Gordon, Neve, and Yinon Cohen, 2012. "Western Interests, Israeli Unilateralism, and the Two-State Solution," *Journal of Palestine Studies* 41(3), pp. 6–18.
- Peace Now, 2013a. "Settlements & the Netanyahu Government," *Peace Now*, <http://tinyurl.com/hvb38je>.
- Peace Now, 2013b. "The Price of the Settlements," *Peace Now*, <http://tinyurl.com/za8vaag>.
- Swirski, Shlomo, and Yaron Hoffmann-Dishon, 2015. *The Burden of the Israeli-Palestinian Conflict 2015*, Tel Aviv: Adva Center.
- Swirski, Shlomo, Ety Konor-Atias, and Emma Rappoport, 2015. *Israel: A Social Report 2014*, Tel Aviv: Adva Center.