

טיוטא מס' 3

**תקציבי ממשלה המופנים
להתנחלויות בגדה המערבית וברצועת עזה
ואומדן ההשקעה העודפת
בשנים 2001-2002**

הוכן עבור שלום עכשיו

על ידי דרור צבן

נ.י.ב. – עד, ניהול, יעוץ, יזום וביצוע בע"מ

דצמבר 2002

תמצית מנהלים

מבוא

מסמך זה מבקש לבחון את הקצאת המקורות במסגרת תקציב המדינה להתנחלויות. הקצאת מקורות בתקציב המדינה וביתר דיוק קביעת סדר העדיפויות הוא מעשה ערכי ופוליטי. לאורך השנים הוטמעו בתהליך התקצוב עקרונות השקיפות, העקביות, והפעולה על פי קריטריונים של יעילות כלכלית. צורת המשטר הקואליציוני מחייבת השגת תמיכה לצורך אישורו של התקציב בכנסת ומשפיעה באופן מהותי על תהליך ההקצאה. מתן העדפה במסגרת תקציב המדינה מנומקת בדרך כלל משיקולים של מעמד כלכלי חברתי או חיזוק הפריפריה. העדפות אלו אף מוצאות ביטוי בחקיקה הכלכלית והחברתית המשליכה על תקצי המדינה.

מסמך זה הוזמן על ידי גורם בעל השקפת עולם ברורה וגלויה. השקפת עולם זו מצאה את ביטוייה בהגדרת העבודה ומטרותיה אך לא בתהליך איסוף הנתונים, הניתוח והמסקנות. אלו נעשו תוך שמירה על גישה כלכלית עקבית. מזמין העבודה ביקש לקבל תמונה לגבי היקף התקציבים המופנים להתנחלויות והיקפו של התקצוב העודף. בהתאם להגדרה זו מתייחסת העבודה לשנת 2001 תוך הרחבה במספר סעיפים של טווח הסתכלות. בחירת ההתייחסות הנקודתית תאמה אף את הקושי באיסוף הנתונים כפי שיוצג בהמשך.

המסקנה העיקרית של עבודה זו, בהתבסס על הממצאים, היא כי הקצאת המקורות במסגרת תקציב המדינה לשטחים ולהתנחלויות אינה על פי אמות מידה כלכליות וגם אינה מבוססת על שיקולים סוציו אקונומיים או דאגה לפריפריה אלא הנה תוצאה של השקפה פוליטית.

עבודה זו בוחנת את היקף התקציבים המופנים להתנחלויות ולשטחים שנכבשו על ידי ישראל במלחמת ששת הימים למעט רמת הגולן ומזרח ירושלים. בתחום גיאוגרפי זה פועלות שלוש עיריות, שתיים עשרה מועצות מקומיות ושבע מועצות אזוריות, ועל פי נתוני מרשם האוכלוסין גרו בהן בשנת 2001 כ-204 אלף תושבים אשר היוו על פי נתוני מינהל האוכלוסין 2.93% מכלל תושבי

ישראל באותה שנה. על פי נתוני מינהל הכנסות המדינה היה המדד חברתי כלכלי הממוצע ביישובים אלו 6 וזאת בהשוואה לאזור הנגב בו המדד הוא 4.2 ובגליל 4.6¹.

למיטב ידיעתי לא נעשה עד היום ניסיון לרכז במסמך אחד את מכלול התקציבים המופנים לתמיכה בהתנחלויות והנושא טופל בחלקו² רק במחקר שפורסם על ידי מרכז אדווה: "מימון ממשלתי של ההתיישבות הישראלית ביש"ע ובגולן בשנות ה-90".

תקציב המדינה ברובו אינו מחולק וממוין גיאוגרפית אלא בהתאם לתחומי הפעילות. בשלושה תחומים הגישה הננקטת שונה: סלילת כבישים, פיתוח תשתיות תיירותיות ותקציב החטיבה להתיישבות. עובדה זו מציבה קושי בהשגת מטרות העבודה שכן האינפורמציה הגלויה אינה נותנת מענה. קושי נוסף ואף גדול מכך נעוץ בעובדה שתקציב הביטחון, המהווה מרכיב עיקרי בתקצוב השטחים וההתנחלויות, אינו גלוי.

עבודה זו ביקשה להגדיר בנוסף לאומדן התקציב המופנה להתנחלויות גם את היקפו של התקצוב העודף. הפער שבין התקציב המופנה והתקצוב העודף הנו אותו תקציב שהייתה ממשלת ישראל מחויבת לו כלפי אותם אזרחים גם לו לא התגוררו בשטחים. אבן הבוחן היא אלו מקורות היו מתפנים לטובת פעולות אחרות בתקציב המדינה במצב בו אין ההתנחלויות קיימות. בהתאם לכך התקצוב העודף כולל שלושה מרכיבים:

- תקצוב לנפש גבוה מהתקצוב הממוצע לנפש בישראל. בקריטריון זה עשינו שימוש בעיקר בתקציבים המועברים על ידי משרדי ממשלה לרשויות המקומיות ובסעיפים בהם נכון ליחס את התקציב לגודל אוכלוסייה דוגמת מימוש משכנתאות ומענקי סיוע מתקציב משרד הבינוי והשיכון.
- עודף תקצוב להשקעות בתשתיות. בהתאם לגישתו של מזמין העבודה במצב בו אין ההתנחלויות מתקיימות כל תקציבי התשתית המופנים לשטחים הופכים למקור פנוי בתקציב המדינה.
- הטבות כאזור עדיפות לאומית. הכוונה היא בעיקר להנחות במס הכנסה.

¹ מתוך דו"ח מינהל הכנסות המדינה לשנת 2001 פרק יח' ("הטבות מס ליישובים").
² תקציבי רשויות מקומיות ופעילות הממשלה בתחום הבינוי והסלילה בהם עיקר ההתייחסות הייתה להיקפי פעילות פיזית ופחות למשמעויות התקציביות.

עיקרי הממצאים

במסגרת עבודה זו כוסו משרדי הממשלה ותחומי הפעילות הבאים :

- **תקציבים המופנים לרשויות מקומיות** - ממשלת ישראל מעבירה תקציבים לרשויות המקומיות. ההעברה מתבצעת לתקציב הרגיל של הרשות (חינוך, עודה ורווחה ומשרד הפנים) אך גם לתקציב הבלתי רגיל (שיכון, תחבורה, ביטחון חינוך ועוד). העברת תקציבים נעשית במישרין לרשות והיא מקצה את התקציב למטרותיה. תחום זה בולט בהעדפה הניתנת על ידי הממשלה להתנחלויות. בשנת 2001 נהנו תושבי ההתנחלויות מתקצוב גבוה פי 2.25 מהתקצוב הממוצע לאזרחי ישראל.
- **הנחות במס הכנסה** - תושבי אזורי עדיפות לאומית זכאים להנחות בשיעורי מס הכנסה המשולמים על ידם. הרציונל שעמד בבסיס מתן הנחות אלו היה משיכת אוכלוסיות חזקות המשתכרות מעבר לסף המס לצורך מיסוי לאזורי פיתוח. הכוונה הייתה לעודד השתלבותם ביישובים קיימים המאופיינים באוכלוסיות חלשות. כאמור, עלפי דו"ח מינהל הכנסות המדינה עולה כי אוכלוסיית המתנחלים הנה חזקה משמעותית מהאוכלוסיות המוטבות האחרות. היקף ההטבה נאמד בכ-200 מיליון ש"ח.
- **תקציב שיכון** - בעבודה זו נבחנו שני תחומי פעולה בתקציב משרד הבינוי והשיכון: סיוע ברכישת דירה ופיתוח והקמה של יישובים. תקציב המדינה (שיכון) מעמיד כלים לסיוע לתושבי ישראל לרכישת דירות מגורים: העמדת מקורות לבנקים לצורך מתן הלוואות לרכישת דירה, ותקציבים לסבסוד הריבית על ההלוואות ומענקים שונים לסיוע ברכישת דירה. בשנת 2001 הקצתה הממשלה מקורות לסיוע ברכישת דירה (מענקים ואשראי לבנקים) בהיקף כולל של כ-5.4 מיליארד ש"ח. כאמור סכום זה כולל הן מענקים וסבסוד ריבית כמו גם מקורות לבנקים להעמדת משכנתאות לזכאים. מסכום זה נוצלו בשטחים סך של כ-374 מיליון ש"ח. המהווים כ-6.9% (למעלה מכפול כאמור מחלקה של אוכלוסיית המתנחלים). משרד הבינוי והשיכון מפתח אתרים לבניה בשטחים עיקר פעילות משרד הבינוי והשיכון בשטחים הנה בשלושה תחומים: פיתוח תשתיות לבנייה, בניית מוסדות ציבור, והמינהל לבנייה כפרית. הסך הכולל של התקציבים שהוקצו לשלושת התחומים הללו בשנת 2001 הוא 220 מיליון ש"ח. תקציבים אלו מהווים כ-10% מתקציב משרד הבינוי והשיכון לפיתוח תשתיות ולמוסדות ציבור.
- **תחבורה** - אחד ממרכיבי ההוצאה הממשלתית הכבדים ביותר בשטחים הנו בתחום התחבורה ובמיוחד סלילת כבישים. סלילת כבישים בשטחים אינה בהתאם לקריטריונים המקובלים בסלילה במדינת ישראל, ובדאי שאינה תוצאה של שיקולי עומס, מניעת תאונות

דרכים, חסכון בשעות המתנה בפקקים וכו'. תקציב התחבורה כולל ארבעה סעיפי תקציב ראשיים. בדיקתנו התייחסה לשניים מסעיפי התקציב של משרד התחבורה: תקציב אחזקת כבישים ותקציב הפיתוח. סך התקציב הכולל בהם עמד בשנת 2001 על 4 מיליארד ש"ח בקירוב. באותה שנה (2001) הוקצו במסגרת סעיפים אלו לפעילות בשטחים כ-390 מיליון ש"ח המהווים כמעט 10%.

- **החטיבה להתיישבות** - החטיבה להתיישבות פועלת בקריטריונים זהים לאלו של המחלקה להתיישבות בסוכנות. תמיכתה של החטיבה הנה בעיקר בהקמת תשתיות ביישובים ובסיוע בפיתוח אמצעי ייצור. בשנת 2001 הועברו במסגרת תקציבי החטיבה להתיישבות כ-114 מיליון ש"ח להתנחלויות.

- **פיתוח אזורי תעשייה** - משרד התעשייה והמסחר מפתח אזורי תעסוקה ותעשייה באזורי פיתוח. הפעולה מתבצעת באמצעות המינהל לאזורי פיתוח במשרד התעשייה. לאורך השנים פיתח משרד התעשייה 17 אזורי תעשייה בשטחים. בין השנים 1997 ו-2001 השקיע משרד התעשייה והמסחר 237 מיליון ש"ח בפיתוח אזורי תעסוקה בשטחים, 50 מיליון ש"ח בשנה במוצע בקרוב. בשנת 2000 הושקעו 34 מיליון ש"ח ובשנת 2001 28 מיליון ש"ח.

- **פיתוח מקורות מים** - משרד התשתיות הלאומיות מפעיל סעיף תקציבי (73) הנקרא מפעלי מים. במסגרת סעיף זה מוקצים משאבים לפיתוח מקורות מים ולפיתוח מפעלי ביוב. במסגרת תוכנית הנקראת: מפעלי מים "הסכמי השלום" הוקצו בשנת 2001 39 מיליון ש"ח. בשנת 2002 הוקצו 37 מיליון ש"ח.

- **פיתוח תשתית תיירותית** - בסעיף תקציבי פיתוח התיירות (78) מפעיל משרד התיירות תקציבים לפיתוח ותכנון תשתיות אזוריות וציבוריות (780101, 780107). כחלק מתקציבים אלו מועברים תקציבים גם להתנחלויות תחת שתי הגדרות: יש"ע ובקעה וצפון ים המלח. בבסיס התקציב לשנת 2002 תוקצבו סעיפים אלו כדלקמן: יש"ע – 2 מיליון ש"ח, בקעה וצפון ים המלח – מיליון ש"ח. במהלך שנת 2002 שונה התקציב והוא עומד כיום על: יש"ע – 2.937 מיליון ש"ח ובקעה וצפון ים המלח – 1.908 מיליון ש"ח. בשנת 2003 מתוכננת הגדלת היקף התקציב הכולל לשטחים ל-6.5 מיליון ש"ח וזאת על רקע קיצוץ צפוי של 25% בתקציב המשרד.

- **פעולות מחוץ לתקציב המדינה** - תקציבים שאינם מהווים חלק מתקציב המדינה לפחות לא במישרין. ואולם יש כאן הפניה של מקורות שהמשק בכללותו יכול היה ליהנות מהם. הבאנו שתי דוגמאות: תקצוב מערכת הבריאות - עלויות עודפות של קופת חולים לאומית בתפעול מרפאותיה בהתנחלויות. מפעל הפיס - על פי פרסום של מפעל הפיס הכוונה היא להקצות להתנחלויות בשנים 2002-2003 20 מיליון ש"ח מתוך תקציב כולל של כ-650 מיליון ש"ח.

בטבלה שלפנינו רוכזו סעיפי התקציב השונים המופנים לשטחים ולהתנחלויות והוצג התקצוב העודף. הסך הכולל של תקציבים המופנים לשטחים עמד בשנת 2001 על כ-2.2 מיליארד ש"ח. מתוך סכום זה 1.8 מיליארד ש"ח הנם בגדר תקצוב עודף, פוליטי, אשר ויתור עליו יכול היה להגדיל את המקורות לסעיפי תקציב אחרים דוגמת חינוך, רווחה, תשתיות וכו'.

כאמור, העבודה אינה מתייחסת לשלושה מרכיבים בתקציב המדינה :

- א. תקציב הביטחון.
- ב. העברות לגופים ומוסדות נתמכים – ממשלת ישראל תומכת באלפי גופים כאלו, המאוגדים לרוב כעמותות.
- ג. תקציב משרד החינוך – פעולות המבוצעות במישרין על ידי המשרד, בעיקר שכר מורים עובדי מדינה אשר אינם עובדי הרשויות המקומיות.

הערה: תקציב משרד החינוך ותקציבי העמותות יטופלו בשלב ב' של העבודה.

העברת תקציבי מדינה להתנחלויות, 2001 והערכת התקצוב העודף (מיליוני ש"ח)

הערות	אומדן ההוצאה העודפת	תקציב 2001	סעיף תקציבי
העברות לתקציב הרגיל ולתב"ר	618	803	העברות לרשויות מקומיות
על פי הנחות במס הכנסה לתושבי אזורי עדיפות לאומית	160	200	הטבות במס הכנסה
סיוע לרכישת דירה ופיתוח קרקע ומוסדות ציבור	440	594	שיכון
	396	396	תחבורה וכבישים
	114	114	חטיבה להתיישבות
	28	28	פיתוח אזורי תעשייה
	41	41	פיתוח מקורות מים
	5	5	פיתוח תשתיות תיירותיות
	1802	2181	סה"כ מקורות בתקציב
קופת חולים ומפעל הפיס	50	50	מקורות חוץ תקציביים
	1,852	2,231	סה"כ כולל חוץ תקציבי

מבוא

1.1 רקע

עבודה זו הוזמנה על ידי שלום עכשיו על מנת לאמוד את התקצוב העודף של הנוכחות הישראלית בשטחים הכבושים. ממשלות ישראל השונות השקיעו בשטחים של (הגדה המערבית ורצועת עזה – "השטחים" או "התנחלויות"), משנת 1967 תקציבים ניכרים. ההתיישבות בשטחים החלה לאחר מלחמת ששת הימים והלכה והתעצמה לאורך השנים. היקפי הפיתוח וההשקעה עלו וירדו לאורך השנים. סוגיית התקציבים המופנים לשטחים בכלל ולהתנחלויות בפרט שבה ועלתה מעת לעת בעיקר בסמוך לדיוני התקציב ואולם ככל הידוע לנו לא נעשתה עד כה עבודה מקיפה על מנת לאמוד את היקף התקציבים הללו.³ קיים ספק באם ניתן לאמוד באופן מלא ומדויק את היקף ההוצאה של המדינה בגין התנחלויות והשטחים וזאת משלוש סיבות בעיקר:

א. תקציב המדינה, למעט מרכיבים בודדים, אינו מחולק גיאוגרפית אלא בהתאם לנושאים השונים בהם הוא נוגע. מיון ופילוח הפעולות השונות בהתאם ליישובים ולמחוזות נעשה בדרך כלל ברמת דרגי הביצוע במשרדים.

ב. קיימים מרכיבי פעילות רבים אשר אינם מהווים חלק מתקציב המדינה. שתי דוגמאות לכך: פעולות המבוצעות על ידי חברות ממשלתיות דוגמת חברת החשמל המשקיעה בהנחת תשתית בשטחים – פעולה הממומנת בתשלום עבור צריכת החשמל. פעולות בתחום הבריאות המבוצעות על ידי קופות החולים והממומנות על ידי חברי הקופות באמצעות דמי ביטוח בריאות הגבים על ידי הביטוח הלאומי.

ג. מרכיב משמעותי בתקציבים המופנים לשטחים הוא תקציב הביטחון. תקציב הביטחון אינו חשוף לידיעת הציבור ובכך נמנע מידע אודות הוצאות מערכת הביטחון בשטחים ובכלל זה עלויות הביטחון השוטף ואחזקת הסד"כ הצבאי, וכן הוצאות בתחום פיתוח היישובים, מיגון, הכשרת צירי תנועה וכבישים וכו'.

למרות האמור לעיל נעשה ניסיון בעבודה זו להתמודד עם אמידת היקף התקצוב הממשלתי של ההתנחלויות, מתוך ידיעה כי המדובר הוא בהערכת חסר וכי התקציבים המופנים בפועל הנם גבוהים יותר מאלו עליהם ניתן להצביע.

³עבודה שכן נעשתה הנה מחקר של מרכז אדווה ("מימון ממשלתי של ההתיישבות הישראלית בישי"ע ובגולן בשנות ה-90: רשויות מקומיות, בנייה למגורים וסלילת כבישים"), ואולם עבודה זו תוחמה לשלושה נושאים ונסמכה רק על נתוני גלויים ורציפים של הלמ"ס.

סוגיית עודף התקצוב צריכה להיבחן בשני היבטים :

- א. העדפה של ההתנחלויות על יתר חלקי האוכלוסייה. בחינה של סעיפים בתקציב המדינה במסגרתם נהנים תושבי ההתנחלויות מתקצוב גבוה יותר לנפש ביחס לכלל אזרחי ישראל.
- ב. תקצוב, בעיקר של השקעות, אשר מרתק משאבים לשטחים ואשר הפסקת העברתם הייתה יכולה לממן פעילות ממשלתית חליפית⁴. השקעת מקורות באזור אשר על פי הערכה לא יהווה בעתיד חלק ממדינת ישראל ולפיכך יש להימנע מלהשקיע בו, וכל השקעה בו הנה בבחינת תקצוב עודף ואף מיותר או מבוזבז.

1.2 תחולה

בשנת 2001 עמדה אוכלוסיית המתנחלים בשטחים⁵ על כ-205 אלף תושב וזאת על פי נתוני משרד הפנים⁶. אוכלוסיית המתנחלים היוותה ב-2001 2.93% מכלל תושבי ישראל. מספר זה – 2.93% ילווה אותנו לכל אורכה של עבודה זו שכן בהמשך נבקש, בין היתר להשוות את מרכיבי התקצוב וההשקעה לחלקה של האוכלוסייה באוכלוסייה הכללית של מדינת ישראל.

נקדים ונאמר כבר בפתחה של עבודתנו כי, כפי שניתן יהיה לראות התקציבים המופנים על ידי הממשלה לפלח אוכלוסייה זה גדולים לעין שיעור מחלקו באוכלוסיית תושבי ישראל. זאת ועוד. נהוג לחשוב כי הקצאת תקציבי ממשלה אמורה להתייחס בין היתר למצבה היחסי של האוכלוסייה הנתרמת על ידי העברה זו. ככל שזה נוגע לאוכלוסיית השטחים אין הדבר כך. משרד הפנים בשיתוף הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסם מדד חברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות. הרשויות מחולקות לאשכולות המייצגים רמה סוציו-אקונומית המורכבת מפרמטרים רבים. החלוקה הנה ל-10 אשכולות, כאשר אשכול 1 מייצג את הרשויות החלשות ביותר ואילו 10 את החזקות ביותר. מנתונים אלו לא ניתן ללמוד על חולשתן של הרשויות המקומיות בשטחים או על חולשת אוכלוסייתן⁷.

⁴ ברור כי סעיף ב' מבוסס על נקודת מוצא והשקפה פוליטית של מזמין העבודה. יחד עם זאת, הבחינה של מרכיב זה נעשתה בהתאם לאמות מידה כלכליות מקובלות.

⁵ לענייננו גדה ורצועת עזה – ראה פירוט בהמשך.

⁶ דו"ח נתונים כספיים מבוקרים רשויות מקומיות 2001

⁷ בקבוצת הערים והמועצות המקומיות מדורגות הרשויות בשטחים כדלקמן: למעט שלוש רשויות המאופיינות באוכלוסייה חרדית (ביתר עילית, עמנואל ומודיעין עילית) אשר מהווה בצוותא עם האוכלוסייה הערבית את שכבת האוכלוסייה הנמוכה ביותר (אשכול 1 ו-2, ומקומו 13,10 ו-14 בהתאמה במדרג) וקריית ארבע (אשכול 3 מקום 61 במדרג) הרי שיתר היישובים נמצאים במעלה המדרג: ישוב אחד באשכול 4, שניים באשכול 5, שלושה באשכול 6, אחד בשבע ושלושה באשכול שמונה. במדרג המועצות האזוריות המצב מאוזן יותר כאשר שתי מועצות אזוריות מדורגות באשכול 3, שתיים באשכול 4, אחת באשכול 5, ואחת באשכול 7. כפי שניתן יהיה לראות לא בהכרח הרשויות החלשות מקבלות את עיקר התמיכה ולעיתים המצב הפוך.

עובדה זו עולה גם מדו"ח מינהל הכנסות המדינה לשנת 2001 - פרק יח' העוסק בהנחות ממס הכנסה. הדו"ח מציין את המדרג הסוציו אקונומי המשוקלל של כל אוכלוסיית המוטבים. בעוד שהממוצע הכולל של אוכלוסיית המוטבים ביהודה ושומרון ובחבל עזה עומדת על אשכול 6, הרי תושבי הנגב הנהנים מן ההטבה משויכים בממוצע לאשכול 4, ותושבי הגליל לאשכול 4.6.

שני נתונים אלו: חלקה המזערי של אוכלוסיית המתנחלים בכלל האוכלוסייה ומצבן הכלכלי חברתי של רשויות אלו אינם מהווים הצדקה להעתקת מקורות כה משמעותית לטובת ההתנחלויות אלא להפך.

העבודה מתייחסת לשטחי הגדה המערבית כולל בקעת הירדן ולרצועת עזה. העבודה לא תכלול את השטחים הנכללים בתחום שיפוט ירושלים. להלן פירוט הרשויות המקומיות הנכללות בעבודה:

- ערים: אריאל, ביתר עילית ומעלה אדומים.
- מועצות מקומיות: אלפי מנשה, אלקנה, אפרת, בית אל, בית אריה, גבעת זאב, מודיעין עילית, מעלה אפריים, עמנואל, קדומים, קרני שומרון וקריית ארבע.
- מועצות אזוריות: חוף עזה, מטה בנימין, שומרון, גוש עציון, מגילות, הר חברון.

1.3 מטרת העבודה

- בניתוח ההוצאות במסגרת תקציב המדינה בשטחים ניתן להתייחס לשלושה מרכיבים עיקריים:
- ב. פיתוח תשתיות – פיתוח יישובים, תשתית תחבורתית, הקמת אזורי תעשייה, פיתוח מקורות מים וכו'.
 - ג. תמיכה בתושבים – ממשלת ישראל מפנה באמצעות משרדי הממשלה השונים תקציבים לתמיכה באזרחי קיימים מספר ערוצים בהם תקציבים אלו עוברים:
 - תקציבים המופנים ישירות לרשות המקומית.
 - מימון פעולות המשרדים השונים (חינוך, ע"ור, ביטוח לאומי וכו') בישובים השונים.
 - תמיכה ישירה באזרחים לדוגמא באמצעות הנחות במס הכנסה.
 - ד. מרכיבי ביטחון – בשונה מיתר סעיפי תקציב המדינה תקציב הביטחון אינו גלוי לציבור. תקציב הביטחון מעורב באופן משמעותי בפעולות בשטחים. החל בפעולות הביטחון השוטף, אבטחת מתנחלים לרבות מרכיבי הביטחון המתחייבים מפיזור האוכלוסייה ומהעובדה כי

אוכלוסיית המתנחלים שואפת להקמת מספר יישובים רב, לרבות מאחזים בלתי חוקיים, אך לא רק, המחייבים השקעות עתק של הצבא באבטחת יישובים, ביצוע עבודות תשתית לרבות עבודות מיגון וחשוף בצדי הדרכים, תכנון כבישים ועוד. לעיתים מועברות פעולות אשר בוצעו על ידי משרד ממשלתי לביצוע משרד הביטחון. לשם דוגמא וככל הידוע לנו, הועבר תקציב מיגון כלי רכב מתקציב משרד התחבורה לתקציב פיקוד העורף ובצעד זה הפך בעצם מתקציב גלוי לסמוי.

באמצעות עבודה זו ביקשה תנועת שלום עכשיו להשיג שתי מטרות:

- הצגת אומדן של תקציבי הממשלה המופנים לשטחים ולהתנחלויות.
 - זיהוי התקצוב העודף בשטחים ובהתנחלויות.
- תקצוב עודף הוגדר כמקיים אחת משתי ההגדרות הבאות:
- א. תקצוב השקעות בתשתית – מתוך נקודת המוצא כי קיומן של ההתנחלויות הנו זמני ומיותר הרי שכל השקעה ממשלתית בתשתית הנה מיותרת ולפיכך עודפת.
- ב. תמיכה בתושבים – בשונה מהשקעה בתשתית הרי שהמתנחלים כאזרחי ישראל היו נהנים מתקציבי מדינה גם אילו חיו בגבולות מדינת ישראל ולפיכך יש לזהות את מרכיב התקצוב העודף, לרבות תקציבים ייחודיים לתושבי ההתנחלויות. ההקצאה העודפת לתושב יכולה לנבוע מקריטריון או מחוק (למשל הנחות במס הכנסה הניתנות לתושבי יישובים מסוימים), או מהחלטות של שרים ומנכ"לים במשרדי ממשלה.

העבודה אינה מתייחסת לשלושה מרכיבים בתקציב המדינה:

- ד. תקציב הביטחון.
- ה. העברות לגופים ומוסדות נתמכים – ממשלת ישראל תומכת באלפי גופים כאלו, המאוגדים לרוב כעמותות.
- ו. תקציב משרד החינוך – פעולות המבוצעות במישרין על ידי המשרד, בעיקר שכר מורים עובדי מדינה בשונה מעובדי רשויות.

הערה: תקציב משרד החינוך ותקציבי העמותות יטופלו בשלב ב' של העבודה.

1.4 המתודולוגיה

בחירת שיטת העבודה הייתה כרוכה במספר דילמות. שתי הדילמות העיקריות היו: ציר הזמן ויצירת התשתית עליה ניתן יהיה לבסס את אמידת עודף התקצוב הממשלתי.

הבסיס לפיו יחושב מרכיב ההקצאה העודפת הוגדר לעיל. באשר לציר הזמן עמדו בפנינו מספר חלופות, כאשר השתיים העיקריות שבהן הן:

- אמידה של סה"כ תקציבי ממשלה שהופנו לשטחים ולהתנחלויות עד היום.
- אמידת היקף ההשקעות בשנה זו (ואפשרי בשנה נוספת) כמשקף את זרם ההוצאה הנוכחי.

מכיוון שמטרתה העיקרית של העבודה הנה להציג תמונת מצב עדכנית של המשאבים הלאומיים המרותקים לטובת ההתיישבות בשטחים מצאנו שנכון יותר יהיה לבחון שנה או שתיים ולהתמקד בהן. גישה זו נבחרה גם בשל הקושי לחלץ מתוך נתוני התקציב הגלויים את חלקם של השטחים בהשקעות ובתקציבי המדינה.

שיטת העבודה ושלבי הביצוע נגזרו ממטרותיה ומהגדרת התקצוב העודף. בהתאם לכך הוגדרו לעבודה שני שלבים:

- א. מיפוי וזיהוי של תקציבים המופנים להתנחלויות. הכוונה היא לתקציב המדינה אך גם למקורות נוספים כפי שיפורט בהמשך.
- ב. זיהוי ההשקעה העודפת (בהתאם להגדרות ולמטרת העבודה כפי שפורטו לעיל).

בניתוח הגדרת התקצוב העודף התלבטנו בפרמטר להשוואה. סוגייה זו רלוונטית במיוחד לתמיכות פרסונליות. לנגד עינינו עמד, כאמור, הנתון 2.93% - שיעורה אוכלוסיית המתנחלים בכלל האוכלוסייה. לדעתנו זהו הבסיס הנכון להשוואה, כלומר, כמה מקבל תושב התנחלות ביחס לכלל אזרחי ישראל. גישה זו מבוססת על ההנחה כי עם החזרת השטחים והורדת ההתנחלויות ישובו תושבי ההתנחלויות והתפלגות מקום מגוריהם תהא זהה להתפלגות בקרב כלל האוכלוסייה. יתרה מכך. פינוי ההתנחלויות והצטרפות תושביהן ליישובים קיימים יקטינו את התמיכה הממוצעת לנפש בכלל האוכלוסייה, זאת מכיוון שברוב המקרים נועדו תקציבי הממשלה לממן פעולות אשר מטיבן מתקיימים בהן יתרונות לגודל. למרות שלדעתנו זו גישת ההשוואה הנכונה המבטאת בצורה המדויקת ביותר את ההשקעה העודפת הרי שבסעיפי ההוצאה המועברים במישרין לרשויות המקומיות הבאנו כבסיס נוסף להשוואה את ההתפלגות בהתאם לסוג הרשות (מועצה אזורית, מועצה מקומית או עיר).

מקורות המידע

- א. בסיס המידע העיקרי והמועדף הנו כמובן ספר התקציב ברמה של תקנות תקציב. ההעדפה הייתה לשימוש בתקציב על שינויו הכולל העברות ותוספות תקציביות המתווספות במהלך שנת תקציב.
- ב. תקציבים חוץ ממשלתיים – במסגרת זו התייחסנו למספר מרכיבים : תקציבי קופות חולים, תקציב מפעל הפיס, תקציב המועצה להסדר ההימורים בספורט.
- ג. דוחות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – דוחות אלו שימשו הן כמקור להשלמת נתונים וכן כבקרה על נתונים מספר התקציב.
- ד. דו"ח מינהל הכנסות המדינה.

הבהרה

הבחירה בנתוני התקציב ולא הביצוע בפועל נעשתה מכיוון שהקצאת תקציב לביצוע פעילות כלשהי מרתקת מיידית מקור ולפיכך מחייבת ביטולה של פעילות אחרת. בנוסף המערכת הממשלתית נוהגת להעביר עודפי תקציב לא מנוצלים משנה לשנה ובסופו של דבר דינם של תקציבים אלו לצאת לפועל. ככל שבדקנו הרי ששיעורי הביצוע של התקציבים בשטחים עולים על הממוצע הכללי.

2. תקציבי מדינה המועברים להתנחלויות

במסגרת עבודה זו נבחנו מספר סעיפים בתקציב המדינה. ניתן לומר מתוך ידיעה ומתוך הערכה כי האומדן אשר יוצג כאן הנו חלקי. אומדן זה אינו כולל:

- א. תמיכה בהתנחלויות מתקציב הביטחון.
- ב. פעולות שוטפות של משרדי הממשלה השונים: תשלומי העברה, שירותים לאזרחים, וסעיפים שלא ניתן להפריד את ההוצאה בשטחים מכלל ההוצאה.
- ג. העברות לגופים נתמכים (ברובם עמותות). סוגיית התמיכה בעמותות בשטחים לא נבדקה.
- ד. פעולות המבוצעות מתקציב החינוך ולא באמצעות הרשויות המקומיות טרם נבדקו.

הסך הכולל של תקציבים אשר הוקצו על ידי משרדי הממשלה השונים בשנת התקציב 2001 להתנחלויות היה 2,180 מיליון ש"ח. בלוח א' מרוכזים כל תקציבי הממשלה בהתאם לסעיפים השונים. כאמור הדו"ח אינו כולל העברות במסגרת תקציב הביטחון וכן חסרים בו מספר מרכיבי ההוצאה הנמצאים עדין בבדיקה. בטבלה שלהלן מוצגת גם ההוצאה העודפת בכל סעיף וסעיף בהתאם לקריטריונים ולמתודולוגיה שהוצגה לעיל. סך התקציב העודף שניתן היה להקצותו לפעילויות אחרות עמד בשנת 2001 על 1.8 מיליארד ש"ח.

לוח א': העברת תקציבי מדינה להתנחלויות, 2001 (מיליוני ש"ח) והערכת התקצוב העודף

הערות	הוצאה העודפת	תקציב	סעיף תקציבי
העברות לתקציב הרגיל ולתב"ר	618	803	העברות לרשויות מקומיות
על פי הנחות במס הכנסה לתושבי אזורי עדיפות לאומית	160	200	הטבות במס הכנסה
סיוע לרכישת דירה ופיתוח קרקע ומוסדות ציבור	440	594	שיכון
	396	396	תחבורה וכבישים
	114	114	חטיבה להתיישבות
	28	28	פיתוח אזורי תעשייה
	41	41	פיתוח מקורות מים
	5	5	פיתוח תשתיות תירותיות
	1,802	2,181	סה"כ מקורות בתקציב
קופת חולים ומפעל הפיס	50	50	מקורות חוץ תקציביים
	1,852	2,231	סה"כ כולל חוץ תקציבי

בפרק זה יוצג כל סעיף בנפרד לרבות דרך החישוב, הניתוח והמסקנות ככל שניתן להציגם.

2.1 העברות לרשויות מקומיות

ממשלת ישראל מעבירה תקציבים לרשויות המקומיות. ההעברה מתבצעת לתקציב הרגיל של הרשות אך גם לתקציב הבלתי רגיל (תב"ר – תקציב הפיתוח). בתקציב הרגיל משתתפים: משרד החינוך – בעיקר מימון שכר מורים עובדי הרשויות המקומיות, העבודה והרווחה – מימון ותמיכה בפעילויות רווחה, ומשרד הפנים – מענק כללי ומענק איזון לרשויות גרעוניות. בתב"ר משתתפים משרדי ממשלה נוספים: שיכון, תחבורה, ביטחון חינוך ועוד. באמצעות העברות אלו תומכת הממשלה בפיתוח תשתיות, כבישים, פיתוח סביבתי ונופי, השלמות מבני ציבור ועוד. העברת תקציבים נעשית במישרין לרשות והיא מקצה את התקציב למטרותיה. לוח ב' מציג בצד הנתונים הדמוגרפים את התקציבים המופנים לרשויות.

לוח ב': הרשויות המקומיות בגדה וברצועת עזה – העברת תקציבי ממשלה - 2001

רשות	תושבים	העברה לתקציב הרגיל	העברה לתב"ר	תקציב רגיל לתושב	תב"ר לתושב	אשכול כלכלי חברתי
אלפי מנשה	5,200	15,145	4,235	2913	560	8
אלקנה	3,251	11,949	1,844	3675	1131	8
אפרת	6,678	22,514	2,845	3371	505	6
אריאל	16,857	57,595	4,586	3417	203	5
בית אריה	2,408	8,535	2,532	3544	1472	8
ביתר עילית	17,115	30,083	12,144	1758	103	1
בקעת הירדן	3,419	35,819	9,154	10476	3064	6
גבעת זאב	10,657	26,394	1,632	2477	232	7
גוש עציון	10,212	56,387	18,592	5522	541	5
הר חברון	4,518	38,894	10,673	8609	1905	4
חוף עזה	7,242	53,020	26,992	7321	1011	4
מגילות	908	13,088	6,643	14414	15875	7
מטה בנימין	28,682	120,568	50,996	4204	147	5
מעלה אדומים	26,841	58,394	12,895	2176	81	6
מעלה אפרים	1,614	12,232	3,094	7579	4696	5
עמנואל	3,184	20,907	1,384	6566	2062	2
קדומים	2,970	15,187	5,087	5113	1722	6
קריית ארבע	5,896	39,527	10,638	6704	1137	3
קרני שומרון	6,302	25,593	7,356	4061	644	6
שומרון	18,251	87,123	30,601	4774	262	5
מודיעין עילית	18,406	34,421	25,947	1870	102	2
בית אל	4,307	19,142	0	4444	1032	4
סה"כ	204,918	802,517	249,870	3916	1219	

מקור: דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות. התמיכה מתקציב המדינה בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות בשטחים עמדה בשנת 2001 על כ-800 מיליון ש"ח. לוח ג' משווה את ההעברה של תקציבי הממשלה לרשויות מקומיות בשטחים ובישראל (כולל הגולן).

לוח ג': השוואת ההוצאה הממשלתית לתקציבי רשויות מקומיות בישראל ובשטחים (מיליוני ש"ח)

העברות בתקציב הרגיל

אחוז	התנחלויות	ישראל	
נתונים דמוגרפים			
			תושב עיר
1.13%	60,813	5,365,576	
6.64%	70,873	1,066,634	תושב מועצה מקומית
13.15%	73,232	556,967	תושב מועצה אזורית
2.93%	204,918	6,989,177	סה"כ תושב לפי מינהל האוכלוסין
תמיכה ממשלתית בתקציב רגיל			
			סה"כ העברות - מיליוני ש"ח
6.51%	803	12,324	
1.93%	146	7,583	העברה למגזר עירוני - מיליוני ש"ח
9.30%	252	2,705	העברה למועצות מקומיות - מיליוני ש"ח
19.89%	405	2,036	העברה למועצות אזוריות - מיליוני ש"ח

תקצוב עודף להתנחלויות

סה"כ תקצוב עודף	תושבי התנחלויות	הפרש	התנחלויות	ישראל	
60,126,898	60,813	989	2,402	1,413	העברה עודפת לתושבי עיר
71,810,997	70,873	1,013	3,549	2,536	העברה עודפת לתושבי מועצה מקומית
137,198,486	73,232	1,873	5,529	3,656	העברה לעודפת תושבי מועצה אזורית
269,136,381					סה"כ העברה עודפת לפי מגזרי יישוב
					העברה עודפת לתושב ללא התייחסות לסוג יישוב
441,185,554	204,918	2,153	3,916	1,763	

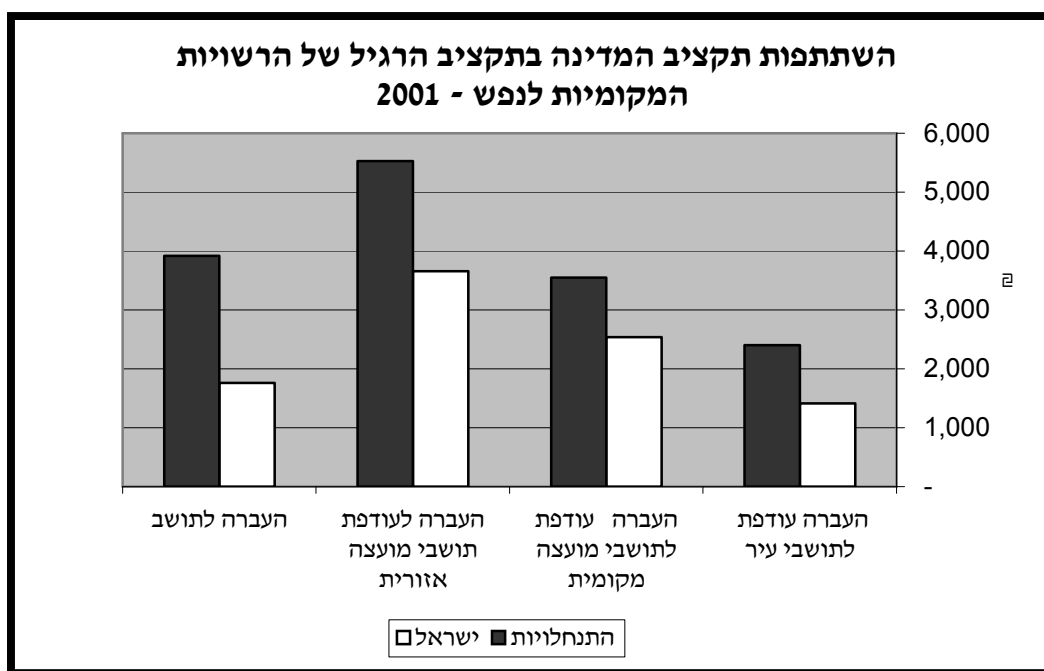
העברות בתקציב הבלתי רגיל

העברה עודפת	העברה לפי 2.93% ⁸	אחוז	שטחים	ישראל	סך כל העברות לרשויות המקומיות - מיליוני ש"ח
177,208	72,662	10.08%	249,870	2,479,946	

⁸ חישוב ההעברה העודפת בתב"ר נעשתה על ידי גריעה של "ההעברה התקנית" על פי חלקם באוכלוסייה מסך כל ההעברה באותה שנה.

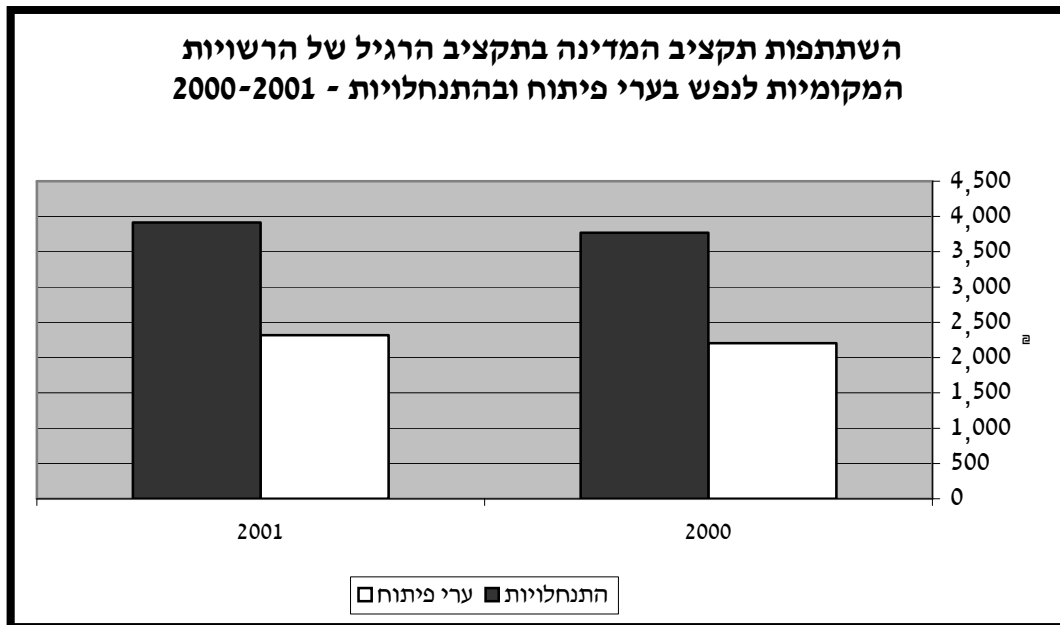
הנתונים המוצגים בלוח ג' מראים כי בשנת 2001 העבירה הממשלה לרשויות בשטחים בממוצע 3,916 ש"ח לתושב לעומת 1,763 ש"ח בממוצע שהועברו לתושב בישראל. כלומר פי שניים ורבע. אם בוחנים את שיעור ההטבה על פי מגזרי התיישבות הרי שתושב עיר בשטחים קיבל בממוצע 70% יותר מתושב עיר בישראל, תושב מועצה מקומית קיבל בממוצע 40% יותר מתושב מועצה מקומית בישראל, ותושב מועצה אזורית קיבל בממוצע 50% יותר מתושב מועצה אזורית בישראל.

ההעברה העודפת בתקציב הבלתי רגיל עמדה על כ-177 מיליון ש"ח. מלוח ג' עולה כי הרשויות המקומיות בשטחים נהנו מתקצוב עודף בשנת 2001 בהיקף כולל (תקציב רגיל ובלתי רגיל) של 618 מיליון ש"ח. במידה ובוחנים את התקצוב העודף לפי מגזרי התיישבות אזי התקצוב העודף הנו 446 מיליון ש"ח.



בשנת 2000 עמד התקצוב העודף של ההתנחלויות על 556 מיליון ש"ח. 400 מיליון בתקציב הרגיל ו-156 מיליון בתקציב הבלתי רגיל.

אם בוחנים את התמיכה הממשלתית בתושב שטחים לעומת תושב עיירת פיתוח מתקבלת התמונה הבאה :



בשתי השנים שנבדקו נהנו הרשויות המקומיות בשטחים מתקצוב גבוה ב-70% מהתקצוב לערי הפיתוח. העדפה זו מצאה את ביטוייה בצורה ברורה גם במחקר שביצע מרכז אדווה ושכבר הוזכר כאן.

2.2 הנחות במס הכנסה

תושבי אזורי עדיפות לאומית זכאים להנחות בשיעורי מס הכנסה המשולמים על ידם. הרציונל שעמד בבסיס מתן הנחות אלו היה משיכת אוכלוסיות חזקות המשתכרות מעבר לסף המס לצורך מיסוי לאזורי פיתוח. על מנת לפתות אוכלוסיות אלו הוחלט לתת להן הטבה בדמות שיעורי מס מופחתים. הכוונה הייתה בראש וראשונה לעודד השתלבותם ביישובים קיימים המאופיינים באוכלוסיות חלשות. במקור ניתן היה לזהות קשר חזק בין הרעיון וכלי הביצוע למרות שבשוליים היו חריגות בצורת הקמת יישובים חדשים ונפרדים שהם חזקים כלכלית חברתית דוגמת כפר ורדים, עומר וכו'. ההנחות במס ניתנות מכוחן של תקנות מס הכנסה אשר שנו מעת לעת ובדרך הוסיפו יישובים לרשימת המוטבים. תושבי ההתנחלויות נהנים מהנחות במס הכנסה החל משנת 1978. בשנת 2001 חוקק חוק הנגב: הוספו יישובים, הוגדלו שיעורי הזיכוי והוגדלה תקרת ההשתכרות לצורך קבלתן של ההטבות. מאוחר יותר (במסגרת חוק ההסדרים) תוקנו במעט השיעורים הללו. במסגרת תיקונים אלו נוספו יישובי המועצה האזורית הר חברון. על מנת לאמוד את היקפן של ההטבות במס לתושבי ההתנחלויות נשענו על דו"ח מינהל הכנסות המדינה⁹. ההטבות נחלקות בין הנגב הגליל וההתנחלויות כדלקמן:

אזור	דירוג חברתי כלכלי	אוכלוסייה ¹⁰ (אחוז מכלל האוכלוסייה)	נישומים (אחוז מכלל הנישומים)	היקף ההטבה (מיליוני ש"ח)
נגב	4.2	602,056 (52%)	235,090 (61%)	1,197
גליל	4.6	387,655 (34%)	110,890 (29%)	583
התנחלויות	6.0	163,831 (14%)	36,320 (10%)	163

סך ההטבות במס שניתנו בשנת 2001 עמדו, על פי מודל המס של מינהל הכנסות המדינה על כשני מיליארד ש"ח. ההטבות במס שניתנו לתושבי ההתנחלויות בשנת 2001 עמדו על פי המודל על כ-165 מיליוני ש"ח. הנחת המודל לגבי גודל האוכלוסייה הנה על בסיס נתוני 1988, המהווים כ-80% מגודל האוכלוסייה בשנת 2001. יש לפיכך להוסיף על סכום זה לפחות 20% ולפיכך סך ההטבה שהעבירה ממשלת ישראל בשנת 2001 לתושבי ההתנחלויות הנה כ-200 מיליון ש"ח. לא כל הסכום הנו תקצוב עודף שכן יש להניח כי דפוס המגורים של תושבי ההתנחלויות לאחר הפינוי יהיה זהה לכלל אזרחי ישראל¹¹ וממילא מקצתם היה נהנה מהטבות כתושבי הנגב או הגליל. לפיכך שיעור ההטבה העודפת לתושבי ההתנחלויות (בניכוי ההטבות שהיו מקבלים חלקם במידה והיו תושבי הנגב או הגליל) הנו כ-160 מיליון ש"ח במונחי 2001.

⁹ דו"ח מינהל הכנסות המדינה, 2001, פרק יח' – הטבות מס ליישובים

¹⁰ נתוני אוכלוסייה – 1988.

¹¹ ההנחה היא כי כ-12% מכלל המתנחלים ייהנו מהטבות במס כתושבי נגב וגליל.

2.3 שיכון

ממשלת ישראל השקיעה במשך למעלה משלושים שנים מיליארדי ש"ח בבניית יישובים לקליטת כ-47 אלף משקי בית. ואולם כפי שאמרנו אין תכליתה של עבודה זו עריכת חשבון של צבר ההשקעה הממשלתית מאז תחילת ההתנחלות. ככל שזה נוגע לעבודה זו ניתן להתייחס לשני אפיקי פעולה של הממשלה בתחום השיכון:

- סיוע ברכישת דירה
- פיתוח והקמה של יישובים.

2.3.1 סיוע ברכישת דירה

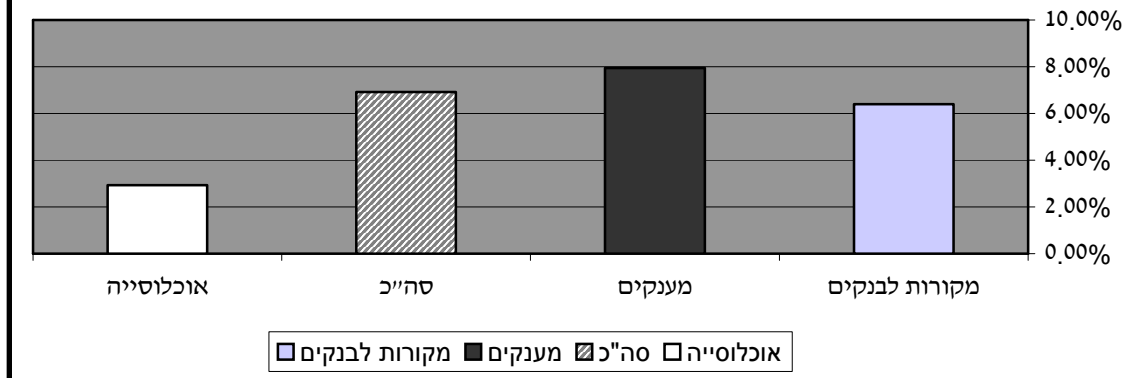
תקציב המדינה (שיכון) מעמיד כלים לסיוע לתושבי ישראל לרכישת דירות מגורים. מתודולוגית נחלקים תקציבים אלו לשניים: העמדת מקורות לבנקים לצורך מתן הלוואות לרכישת דירה, ותקציבים לסבסוד הריבית על ההלוואות ומענקים שונים לסיוע ברכישת דירה. מעת לעת אנו שומעים על מבצעי סיוע שונים הכוללים מרכיבי סבסוד ריבית מיוחדים, הלוואות מקום וכו'. כזה היה גם "מבצע שרנסקי" אשר נועד לעודד רכישת דירות בערים בהן הביקוש לדירות היה נמוך במיוחד. מהקריטריונים על פיהם פועל המשרד ניתן ללמוד כי ההעדפה ליישובים בשטחים ברורה, וזוהי אחת הדוגמאות להטבות סמויות אשר היכולת לעקוב אחריהן בסבך התקציב הנה מוגבלת מאד.

בשנת 2001 הקצתה הממשלה מקורות לסיוע ברכישת דירה (מענקים ואשראי לבנקים) בהיקף כולל של כ-5.4 מיליארד ש"ח. כאמור סכום זה כולל הן מענקים וסבסוד ריבית כמו גם מקורות לבנקים להעמדת משכנתאות לזכאים. מסכום זה נוצלו בשטחים סך של כ-374 מיליון ש"ח. המהווים כ-6.9% (למעלה מכפול כאמור מחלקה של אוכלוסיית המתנחלים). לוח ג' מציג את ההשוואה תוך הבחנה בין אשראי ומענקים.

לוח ד': סיוע ממשלתי לרכישת דירה בתקציב 2001 ההעדפה לתושבי התנחלויות (אלפי ש"ח).

חלקן של התנחלויות מכלל התקציב	התנחלויות	ישראל	
6.40%	229,847	3,591,660	מקורות לבנקים
7.95%	144,461	1,817,173	מענקים
6.92%	374,308	5,408,833	סה"כ

סיוע לרכישת דירה בתקציב המדינה - שיעור התקציבים המופנים להתנחלויות מכלל התקציב ושיעורם באוכלוסייה



אם נזכור כי חלקה של אוכלוסיית המתנחלים בכלל האוכלוסייה הוא 2.93% אזי ניווכח כי במרכיב המענק שיעור ההטבה להתנחלויות הנו משמעותי יותר - והוא מהווה תוספת של 170% לחלקה היחסי של האוכלוסייה בהתנחלויות.

תקצוב עודף

ניתן לחשב את התקצוב העודף בשתי דרכים שונות:

א. לקבוע כי תקצוב עודף הוא כל מה שמועבר מסך התקציב בפרופורציה שמעל לשיעור אוכלוסיית המתנחלים בכלל האוכלוסייה. מכיוון שכאמור שיעור התקציבים המופנים למימוש בשטחים עמד על 6.9% הרי שעודף הניצול בשטחים עומד 4% מסך התקציב קרי, 216 מיליון ש"ח.

ב. ניתן לטעון כי כל בניה ורכישת דירה בהתנחלויות הנה השקעה עודפת ולפיכך יש לראות סך המקורות העומדים לסיוע ברכישת דירה בהתנחלויות כמיותרת ואף כמבוזבזת קרי כל ה- 374 מיליון ש"ח.

במידה ונשאלת השאלה אלו מקורות ניתן היה לפנות לטובת פעולות אחרות בתקציב המדינה, הרי שהנתון הנכון הוא 216 מיליון ש"ח שכן ניתן להניח כי יתרת התקציב הייתה מנוצלת בכל מקרה לרכישת דירות גם בתוך מדינת ישראל.

2.3.2 פיתוח תשתיות ובנייה

משרד הבינוי והשיכון מפתח אתרים לבניה בשטחים (בדומה לפעולתו ולפעולת מינהל מקרקעי ישראל בתחומי הקו הירוק). עיקר פעילות משרד הבינוי והשיכון בשטחים הנה בשלושה תחומים: פיתוח תשתיות לבנייה, בניית מוסדות ציבור, והמינהל לבנייה כפרית¹². הסך הכולל של התקציבים שהוקצו לשלושת התחומים הללו הוא 220 מיליון ש"ח. תקציבים אלו מהווים כ-10% מתקציב משרד הבינוי והשיכון לפיתוח תשתיות ולמוסדות ציבור. ו-7% מתוך כל תקציב הפיתוח של המשרד אשר כולל מרכיבי פעולה אחרים דוגמת רכישת דירות נ"ר, מבצע מכר דירות בדיוור הציבורי, שיקום שכונות וכו'.

תקצוב עודף

- א. בשונה מעמדתנו בנושא האשראי דעתנו היא, בהתאם לגישת מזמין העבודה, כי ככל שהדבר נוגע להשקעות בתשתית הרי שכל הוצאה מעבר לקו הירוק ניתן למנותה במניין ההוצאות העודפות, ובמקרה זה 220 מיליון ש"ח.
- ב. במידה והתקצוב היה נעשה על פי חלקה של האוכלוסייה בהתנחלויות בכלל אוכלוסיית ישראל היה נדרש תקציב של 55 מיליון ש"ח. כלומר חישוב עודף התקצוב בגישה זו מביא ל-145 מיליון ש"ח.



¹² בשנים האחרונות מרותק כמעט כל תקציב המינהל לבנייה כפרית לטובת הבנייה בהתנחלויות בגדה וברצועה. ההערכה היא כי למעלה מ-80% מרותקים לעניין זה. מטעמי זהירות הנחנו בעבודתנו 75%.

2.3.3 אבטחה במזרח ירושלים

התייחסנו לנושא זה (ולא כללנו אותו בסך הכולל של ההשקעה העודפת) כדי להראות על מגמת המשרד. המשרד הקצה לנושא זה למעלה מ-34 מיליוני ש"ח בתקציב 2001¹³.

¹³ כולל כיסוי התחייבויות קודמות.

2.4 תחבורה

אחד ממרכיבי ההוצאה הממשלתית הכבדים ביותר בשטחים הנו בתחום התחבורה ובמיוחד סלילת כבישים. המונח השגור בפי כל "כבישים עוקפים" מחדד את העובדה כי סלילת כבישים בשטחים אינה בהתאם לקריטריונים המקובלים בסלילת כבישים במדינת ישראל, ובודאי שאינה תוצאה של שיקולי עומס, מניעת תאונות דרכים, חסכון בשעות המתנה בפקקים וכו'. הנושא זכה להתייחסות בדו"ח שכבר הוזכר כאן של מרכז אדווה¹⁴. בניתוח שטח התחלות שלילת כבישים למ"ר בשנים 1990-1999 נמצא כי מבין כלל המחוזות היה היקף שיעור התחלות הסלילה לנפש הגבוה ביותר בישי"ע ועמד על 17.2 מ"ר לנפש. סך כל הסלילה במדינת ישראל לנפש עמדה באותן שנים על 5.3 מ"ר לנפש. כלומר, בשטחים החלו באותן שנים בסלילת כבישים בשטח (אורך הכביש מוכפל ברוחבו) 3.25 לנפש, יותר מהמוצע לנפש בישראל. מאותו דו"ח עולה נתון מעניין לפיו שטח הסלילה בשטחים עלה אף על אורכם של הכבישים ויש בכך להעיד גם על הסטנדרטים.

תקציב התחבורה כולל ארבעה סעיפי תקציב ראשיים. בדיקתנו התייחסה לשניים מסעיפי התקציב של משרד התחבורה: תקציב אחזקת כבישים ותקציב הפיתוח. סך התקציב הכולל בהם עמד בשנת 2001 על 4 מיליארד ש"ח בקירוב. באותה שנה (2001) הוקצו במסגרת סעיפים אלו לפעילות בשטחים כ-390 מיליון ש"ח המהווים כמעט 10%. על כך יש להעיר שתי הערות:

א. מתוך 4 מיליארד הנ"ל 30% מהתקציב יועדו לפיתוח מסילות ברזל ומערכות הסעת המונים. אם מנטרלים סכום זה הרי ששיעור ההשקעה בכבישים בשטחים עומד בעצם על 14% בקירוב מתקציב פיתוח ואחזקת כבישים.

ב. הסעיפים אשר נותחו על ידנו כוללים רק את מרכיב עבודות הביצוע של הכבישים ואינם כוללים את מרכיבי התכנון, פינויים והפקעות. לפיכך גם שיעור גבוה זה מהווה הערכת חסר.

בתחום התחבורה זיהינו ששה מרכיבי הוצאה בולטים:

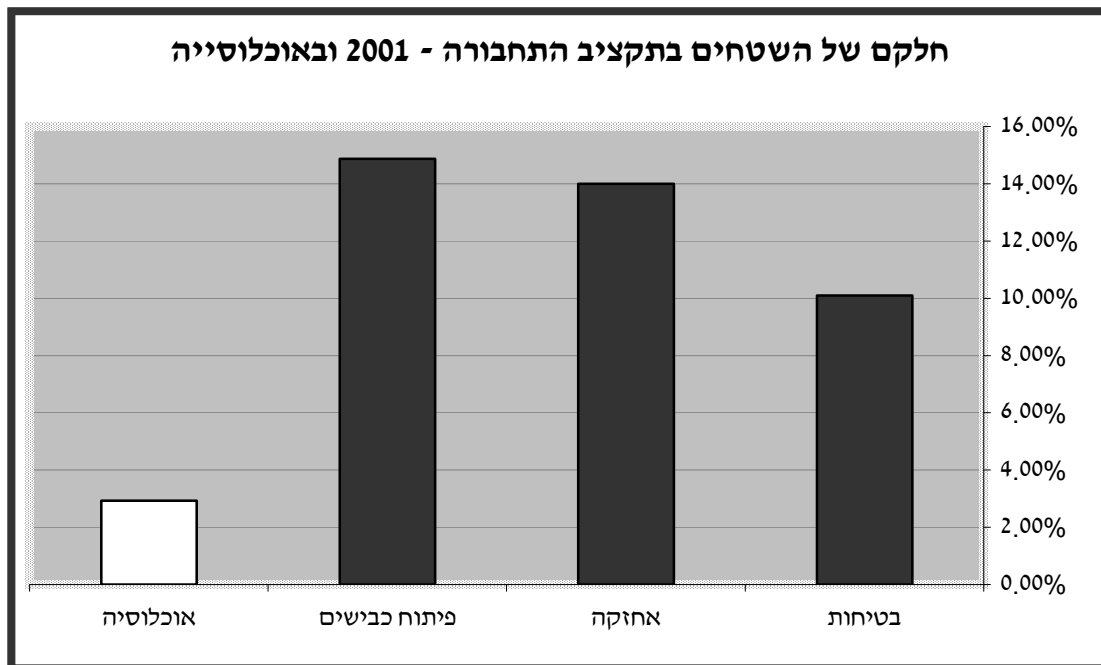
- הוצאה על תחזוקת כבישים.
- פרויקטים של בטיחות.
- סלילת כבישים עוקפים.
- סלילת כבישים בינעירוניים כולל חיבורים לכבישים בינעירוניים אחרים ולכבישים עירוניים.
- מיגון כלי רכב.
- מיגון תחבורה ציבורית וסבסוד תחבורה ציבורית.

לוח ה' המובא כאן מפרט את התקציבים המוקצים לשטחים בהשוואה להוצאה הכוללת בישראל לאותם תחומי פעילות.

לוח ה': תקציבי אחזקה ופיתוח התחבורה בישראל ובשטחים – 2002-2000 (אלפי ש"ח)

שנת 2002	שנת 2001	שנת 2000	
			פרוייקטים בטיחותיים
6,035	5,066	5,031	בטיחות יו"ש
55,626	50,732	50,648	פרוייקטים אחרים לבטיחות
9.79%	9.08%	9.04%	אחוז מתוך פרויקטים לבטיחות
			שיקום וריבוד כבישים
231,634	225,001	167,069	סה"כ ישראל
24,240	31,486	14,997	סה"כ יו"ש
10.46%	13.99%	8.98%	אחוז יו"ש
			כבישים עירוניים
30,546	38,635	38,847	חיבור לכביש 45
			כבישים בינעירוניים
21,250			מחלף אזעים
6,507	18,021	40,190	מ-מכבים - גבעת זאב
25,994	42,778	52,229	מ- חוצה שומרון
45,743	64,371	25,238	מ-כביש 45-עטרות-בית חורון
5,290	5,324	14,560	צ-כביש 90-יריחו מחולה
1,640	2,726		ד-מעלה אדומים - מישור
4,898	6,460	1,750	כבישים גשר אלנבי
119,908	174,606	143,624	כבישים עוקפים (כולל משהב"ט)
262,894	352,921	319,038	סה"כ
			פעולות אחרות
7,000	7,000	7,000	מיגון כלי רכב פרטיים
15,000			מיגון תחבורה ציבורית
10,000			סבסוד תחבורה ציבורית
32,000	7,000	7,000	סה"כ
325,169	396,473	346,066	סה"כ כולל לתחבורה וכבישים

¹⁴ מרכז אדווה – מימון ממשלתי של ההתיישבות הישראלית בישי"ע ובגולן בשנות ה-90 - עיבוד מתוך נתוני הלמ"ס.



לוח ה' והתרשים ממחישים את ההיקף העצום של הקצאת תקציבים לפיתוח ואחזקת כבישים בשטחים. ההעדפה של השטחים ניכרת במיוחד על רקע העובדה כי פיתוח תשתיות תחבורה הוא תחום המצוי תמידית בחסר בתקציבים.

תקצוב עודף

שאלת הגדרתו של התקצוב העודף הנה פשוטה במקרה זה. אין המדובר כאן בתמיכות פרסונליות או בהשקעות לצורך רכישת דירה. המדובר הוא בתקציב לפיתוח ואחזקה של תשתית. לפיכך בהתאם להנחת הבסיס של מזמין העבודה נכון יהיה לקבוע כי כל ההיקף התקציבי הנו בבחינת תקצוב עודף.

2.5 החטיבה להתיישבות

החטיבה להתיישבות הנה המקבילה של המחלקה להתיישבות בסוכנות. החטיבה הנה חלק מן ההסתדרות הציונית. בשל הגבלות מחמירות על העברת תרומות מארה"ב לשטחים הכבושים מנועה הסוכנות היהודית מפעולה בגדה המערבית וברצועת עזה. לפיכך הוקמה החטיבה להתיישבות הממומנת כולה מתקציב המדינה. החטיבה אמורה לפעול בקריטריונים זהים לאלו של המחלקה להתיישבות. תמיכתה של החטיבה הנה בעיקר בהקמת תשתיות ביישובים ובסיוע בפיתוח אמצעי ייצור. החטיבה פועלת ברמת הגולן, בבקעת הירדן, ביו"ש ובגוש קטיף. להלן טבלה מרכזת של תקציבי החטיבה בהתפלגות אזורית לשנים 2002-2000:

לוח ו': תקציבי החטיבה להתיישבות 2002-2000 (אלפי ש"ח)

שנת 2002	שנת 2001	שנת 2000	אזור
24,595	32,751	32,378	רמת הגולן
50,150	43,876	45,896	בקעת הירדן יו"ש
18,712	20,388	22,490	ירושלים
22,978	28,311	31,315	הר חברון וגוש קטיף
26,086	28,330	43,256	מנהלה ורזרבה
142,521	153,656	175,335	סה"כ
116,435	125,326	132,079	סה"כ בניכוי מנהלה
91,840	92,575	99,701	תקציב גדה ועזה
79%	74%	75%	חלק גדה ועזה ¹⁵
112,418	113,502	132,356	תקציב גדה ועזה ¹⁶

הנתח התקציבי המוקצה להתיישבות בשטחים מסך כל המקורות בתקציב החטיבה להתיישבות עמד בשנים אלו על 75%-80%. בדומה לתחומי תשתית אחרים יש לראות את כל התקציב המופנה על ידי החטיבה להתיישבות כהוצאה עודפת.

¹⁵ אחוז התקציבים המופנים להתנחלויות ביו"ש ובחבל עזה
¹⁶ התקציב הכולל המופנה לגדה ועזה כולל חלקן במנהלה.

2.6 פיתוח אזורי תעשייה

משרד התעשייה והמסחר מפתח אזורי תעסוקה ותעשייה באזורי פיתוח. הפעולה מתבצעת באמצעות המינהל לאזורי פיתוח במשרד התעשייה. לאורך השנים פיתח משרד התעשייה 17 אזורי תעשייה בשטחים.

לוח ז': השקעות משרד התעשייה באזורי תעשייה בשטחים, שנים שונות (אלפי ש"ח).

1997-2001	2001	2000	אזור תעשייה / יישוב
1,000,000		1,000,000	אפרת
37,000,000	3,500,000	6,000,000	אריאל
			ביתר
19,885,000	1,000,000	1,885,000	בר און
11,000,000			ברקן
16,500,000	4,000,000	6,500,000	גוש עציון
			יהודה ושומרון
11,000,000	3,000,000		מישור אדומים
13,300,000	1,000,000	1,000,000	מעלה אפרים
630,000			נווה צוף
20,000,000	3,000,000	500,000	נווה דקלים
9,350,000		500,000	עמנואל
33,000,000	5,000,000	6,000,000	קריית ארבע
500,000		500,000	קרני שומרון
20,500,000	3,000,000	3,000,000	שילה
24,442,000	1,000,000	3,942,000	שער בנימין
18,700,000	3,700,000	3,000,000	שקד
236,807,000	28,200,000	33,827,000	סה"כ אזורי תעשייה בשטחים
1,055,753,468	155,500,000	157,633,000	סה"כ תקציב ארצי
22%	18%	21%	שיעור מתוך סה"כ ארצי
1,004,553,468	148,000,000	144,633,000	סה"כ ארצי בניכוי פעולות כלליות
24%	19%	23%	שיעור מתוך סה"כ ארצי בניכוי פעולות כלליות

בין השנים 1997 ו-2001 השקיע משרד התעשייה והמסחר 237 מיליון ש"ח בפיתוח אזורי תעסוקה בשטחים, 50 מיליון ש"ח בשנה בממוצע בקרוב. בשנת 2000 הושקעו 34 מיליון ש"ח ובשנת 2001 28 מיליון ש"ח. צריך לזכור כי המדובר הוא בפיתוח אזורי תעסוקה בשנים בהן רמת ההשקעות בכלל ובשטחים בפרט נמצאת בירידה. אף כאן בדומה לסעיפי תשתית אחרים יש לראות את מלוא התקצוב כתקצוב עודף.

2.7 פיתוח מקורות מים

משרד התשתיות הלאומיות מפעיל סעיף תקציבי (73) הנקרא מפעלי מים. במסגרת סעיף זה מוקצים משאבים לפיתוח מקורות מים ולפיתוח מפעלי ביוב. במסגרת תוכנית הנקראת: מפעלי מים "הסכמי השלום" הוקצו בשנת 2001 39 מיליון ש"ח. בשנת 2002 הוקצו 37 מיליון ש"ח.

באותו סעיף (73) מטופלים גם נושאי ניקוז נחלים. לניקוז ביו"ש הוקצו ב-2001 1.5 מיליון ש"ח וב-2002 2 מיליון ש"ח.

אין בידנו נתונים על התקציבים אשר הופנו לפיתוח מערכות הביוב.

תקציב מפעלי מים בניכוי הביוב עמד בשנת 2001 על 364 מיליון ש"ח ובשנת 2002 על כ-323 מיליון ש"ח. 12% מתקציב פיתוח מקורות מים וניקוז הועבר בשנת 2002 לשטחים ובשנת 2001 היה שיעורם של התקציבים שהופנו לשטחים 11%.

2.8 פיתוח תשתיות לתיירות

בסעיף תקציבי פיתוח התיירות (78) מפעיל משרד התיירות תקציבים לפיתוח ותכנון תשתיות אזוריות וציבוריות (780101, 780107). כחלק מתקציבים אלו מועברים תקציבים גם להתנחלויות תחת שתי הגדרות: יש"ע ובקעה וצפון ים המלח.

בבסיס התקציב לשנת 2002 תוקצבו סעיפים אלו כדלקמן: יש"ע – 2 מיליון ש"ח, בקעה וצפון ים המלח – מיליון ש"ח. במהלך שנת 2002 שונה התקציב והוא עומד כיום על: יש"ע – 2.937 מיליון ש"ח ובקעה וצפון ים המלח – 1.908 מיליון ש"ח.

לפי הצעת תקציב המדינה לשנת 2003 עתיד תקציב פיתוח התיירות להישחק בכ-25%. למרות זאת בכוונת המשרד להעלות את תקציב פיתוח התיירות ביש"ע ל-5.5 מיליון ש"ח. זו תוספת של 85% לעומת תקציב 2002 על שינוי ותוספת 175% לבסיס תקציב 2002. מיליון ש"ח נוסף יוקצה לבקעה.

חשוב להבהיר כי משרד התיירות מפתח תשתיות תיירותיות באזורי תיירות בלבד. הגדה ורצועת עזה אינם אזורי תיירות. ככל הנראה, היה צורך לבצע שינוי בהגדרות הפעולה של המשרד על מנת לאפשר את התמיכות הללו מתקציבו.

2.9 פעולות מחוץ לתקציב המדינה

כפי שתיארנו זאת בפתח עבודה זו קיים קושי לעקוב אחר כל המשאבים המופנים לשטחים ולהתנחלויות. מעת לעת אנו נתקלים בפרסום אודות העברת תקציב של גורם זה או אחר לשטחים. לעיתים אלו הם תקציבים שאינם מהווים חלק מתקציב המדינה לפחות לא במישורין. ואולם יש כאן הפניה של מקורות שהמשק בכללותו יכול היה ליהנות מהם. מצאנו לנכון להביא כאן שתי דוגמאות.

2.9.1 בריאות

תקצוב מערכת הבריאות מבוסס על גביית דמי ביטוח לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. דמי הביטוח מועברים לקופות החולים. קופת החולים הפעילה בשטחים הנה קופת חולים לאומית. קופת חולים לאומית טענה במספר הזדמנויות כי קיימת עלות עודפת בקיומה ובאחזקתה של מערכת המרפאות בהתנחלויות. טענה זו אף הועלתה כלפי הממשלה בדיונים לגבי הסדר חובות הקופה. הסכום שהוצג לממשלה כעלות עודפת היה כ-30 מיליון ש"ח. בין שמדינת ישראל תחליט לממן הוצאה זו ובין שסכום זה "יגולגל" על כלל המבוטחים הרי שיש לראות בכך חלק מן הוצאה העודפת בגין קיומן של ההתנחלויות.

2.9.2 מפעל הפיס

מפעל הפיס מהווה זרוע חיצונית לממשלה ומפעיל תקציב שנתי של למעלה מ-600 מיליון ש"ח לפיתוח והקמה של מוסדות חינוך, בריאות, רווחה, ספורט, אומנות וכו'.

בשנת 2002 פרסם מפעל הפיס "מורה דרך" – אמת מידה להקצאת כספים על ידי מפעל הפיס. על פי פרסום זה בכוונת מפעל הפיס להקצות בשנים 2002-2003 20 מיליון ש"ח מתוך תקציב כולל של כ-650 מיליון ש"ח.

חשוב לציין כי בשונה מהמקובל בתקציב המדינה אין ההתנחלויות נהנות, לפי פרסום זה, מתקצוב העולה על חלקן באוכלוסייה. יחד עם זאת מכיוון שמדובר בהשקעה בתשתיות ובמבני ציבור הרי שלפי המבחנים שקבענו המדובר הוא בהחלט בתקצוב עודף.