

החלת הריבונות הישראלית על שטחי C ביהודה ושומרון

חלק א'

המשמעויות הכלכליות של קליטת
האוכלוסייה האזרחית

יוני 2016 – סיוון תשע"ו

ראש הצוות: אמציה סמקאי

חברי הצוות: דני גפן, רן אילן

ייעוץ: ד"ר אשר מאיר, מר שמואל סלבין, מר מיכאל תבור

תוכן

1.....	תקציר מנהלים	1.
1.....	הנחות עיקריות ומתודולוגיה	1.1
3.....	ממצאים	1.2
3.....	השפעת תקציבית	1.2.1
3.....	הוצאה התקציבית והצפויה	1.2.1.1
5.....	ההכנסה הצפויה ממסים	1.2.1.2
5.....	ההשפעה שירה ברמת הכנסה לאומית	1.2.2
5.....	סיכום: ההשפעה הכוללת ברמת הכנסה לאומית וברמה המדינית	1.2.3
7.....	כללי	2.
7.....	מטרת מחקרו ומזמין המחקר	2.1
7.....	מטרת מחקרו	2.1.1
7.....	שדולת ארץ ישראל	2.1.2
8.....	הבערה	2.1.3
9.....	רקע כללי והיסטורי	2.2
9.....	רקע היסטורי	2.2.1
11.....	מפתח שטח	2.2.2
11.....	גודל האוכלוסייה	2.2.3
12.....	פילוח גילאים	2.2.4
13.....	השתתפות עוסק ובטלה	2.2.5
13.....	רמת הכנסת מקצועות	2.2.6

2.3	איחודים כלכליים.....	14
2.3.1	החלת הריבונות הישראלית על מזרח ירושלים בשנת 1967.....	14
2.3.2	איחוד גרמניה בשנת 1990.....	16
2.3.3	גלי העלייה.....	17
3	מתודולוגי ה.....	17
3.1	כללי.....	17
3.2	אוכלוסיית הייחוס.....	18
3.3	פילוח גילאים.....	18
3.4	שינויים בהוצאות ובהכנסות שלה מדינה ובתרומה לתוצר על פני השנים	
	19	
4	עלויות השירותים האזרחיים.....	21
4.1	מערכת בריאות.....	21
4.2	מערכת חינוך.....	24
4.2.1	חינוך קדם-יסודי.....	24
4.2.2	חינוך יסודי ועל-יסודי.....	24
4.2.3	חינוך מיוחד.....	26
4.3	מערכת רווחה.....	26
4.3.1	גמלת אימהות.....	27
4.3.2	קצבאות לדים.....	28
4.3.3	הבטחת כנסת אבטלה.....	30
4.3.4	קצבאות תכונות.....	37
4.3.5	קצבאות נפגעי עבודה.....	39
4.3.6	קצבאות קנה.....	40
4.3.7	סיעוד.....	41
4.4	יתר ההוצאות והתקציביות.....	44
5.4	טבלאות גישות הוצאות ותקציביות.....	45
4.5.1	שיעור האבטלה ושיעור ההשתתפות בכוח העבודה.....	45

46	השפעת שיעור הילודה עלפני עשתינים	4.5.2
47	שיעור הרכיבהקבועבהוצאות	4.5.3
47	מספחתושביבשטח	4.5.4
48	הכנסותממסיםהגידול הצפוי בתוצר	5
48	מסימדינה	5.1
48	מסהכנסתלשכיריםולעצמאים	5.1.1
51	מסערךמוסף	5.1.2
56	יתר מסי המדינהמהמעגלראשון	5.1.3
58	מסיםנוספים שאינםכלולים בתקציבמדינה	5.2
58	ביטוח לאומי ומסבראות	5.2.1
59	ארנונה	5.2.2
60	סךכלההכנסותממסים	5.3
61	טבלאותגישות להכנסותממסים	5.4
61	שיעור האבטלתשיעור ההשתתפותכוחהעבודה	5.4.1
61	השפעת שיעור הילודה עלפני עשתינים	5.4.2
62	שיעור גביית מעלמוהיקף הצריכה	5.4.3
62	מספחתושביבשטח	5.4.4
63	הגידול הצפוי בתוצר	6.
65	הערכתהיחסבין המסיהצפויים לבין התוצר	6.1
66	תחשיבתוצר לעובדעלפי פילוח הענפיםהרלוונטיים	6.2
68	תחשיבתוצר לפי שכתמוצע	6.3
68	אינדיקציות נוספות	6.4
68	יחסצריכה תוצר	6.4.1
69	תוצר לנפש	6.4.2
69	סיכום: התוצרהצפוי	6.5
69	חישוב התוצרתחתהנחותמחמירות	6.6

6.7	טבלאות גישות התוצרה צפוי	71
6.7.1	שיעור האבטלות שיעור השתתפות מכוח העבודה	71
6.7.2	שיעור גביית מעל מוהיקף הצריכה	71
6.7.3	מספר התושבים שטח	71
6.7.4	שיעור אבטלות שיעור השתתפות לפי הנחת 150 אלף שחתוצר לעובד	71
7	חשובי עלות תועלת	72
7.1	חשוב עלות התועלת	72
7.2	טבלאות גישות להוצאה תקציבית	73
7.2.1	שיעורי אבטלות שיעורי השתתפות מכוח העבודה	73
7.2.2	שיעורי גביית מעל מוהיקף הצריכה	73
7.2.3	שיעורי הילודה והשפעתם לפני עשתינים	74
7.2.4	שיעורי הרכיבה קבועה הוצאות	74
7.2.5	מספר התושבים שטח	74
8	סיכום	75

1. תקציר מנהלים

מחקר זה הוא הראשון בסדרת מחקרים הבוחנת את ההשלכות הכלכליות של החלת הריבונות הישראלית על שטחי C ביהודה ושומרון. המחקרים הוזמנו על ידי שדולת ארץ ישראל בכנסת וגופים חוץ-פרלמנטריים העובדים עם השדולה. במחקר זה יוצגו המשמעויות הכלכליות של קליטת האוכלוסייה הערבית באזורים אלה.

1.1 הנחות עיקריות ומתודולוגיה

א. מספר התושבים בשטחי C הוא נתון שנאי במחלוקת. לפי הערכה של משרד הביטחון מדובר על 100-150 אלף איש. לפיכך, כלל החישובים במסמך זה מוצגים לפי הנחה של 150 אלף תושבים, אך בסוף כל פרק יוצגו טבלאות רגישות המתייחסות, בין השאר, להערכות אחרות באשר למספר התושבים.

ב. קצב החלת הריבונות וקצב הקליטה לאחר מכן תלויים בגורמים רבים, פוליטיים ואחרים, ולכן קשה לחזות אותם. כלל החישובים במחקר מתייחסים לשנה ממוצעת בעשור הראשון לאחר השלמת הליך החלת הריבונות.

ג. אי-אפשר לקבל פילוח ונתונים סטטיסטיים של הערבים בשטח C בנפרד. לפיכך, לצורך החישובים הסתמכנו, בהתאם לצורך ולרלוונטיות, על נתוני הלמ"ס הפלסטינית לגבי כלל ערביי יהודה, שומרון ועזה ועל נתונים בנוגע לערביי ישראל.

ד. הנתון לגבי פריון האשה הערבייה בשטחי יהודה ושומרון שנאי במחלוקת. לפי הלמ"ס הפלסטינית הוא עומד על 4.4 ילדים ולפי World FactBook של ה-CIA נתון זה עומד על 2.7 ילדים. לפיכך, במרבית המקומות הנחנו פריון של 3.4 ילדים. נתון הנמצא בערך במרכז הטווח וזהה לפריון של ערביות ישראליות.

ה. במקומות שהדבר התאפשר חישבנו את ההוצאה הצפויה באופן ישיר, למשל: בתחומי חינוך, בריאות וקצבאות רווחה. את שאר ההוצאות התקציביות הצפויות חישבנו באופן יחסי, בהתאם למשקלן בתקציב המדינה ביחס להוצאות המחושבות באופן ישיר, בהתאם לגודל האוכלוסייה ולהנחות אחרות.

ו. במקומות שהדבר התאפשר חישבנו את הכנסה הצפויה ממסים באופן ישיר, למשל: מס הכנסה, מע"מ, ארנונה ומס בריאות. את שאר הכנסות התקציביות הצפויות חישבנו באופן יחסי, בהתאם למשקלן בהכנסות המדינה ממסים ביחס להכנסות המחושבות באופן ישיר.

- ז. התוצר הצפוי מתייחס רק לתוספת התוצר הישירה מהעבודה ולתשואה להון של התושבים בשטחי C. חישוב התוספת לתוצר אינה מתייחסת בשלב זה לגורמים אחרים, ובראשם החלת חוקי התכנון והבנייה על קרקעות מדינה ועל קרקעות בבעלות ישראלית בשטחים אלו.
- ח. נתונים רבים הדרושים לחישוב תוספת התוצר לא היו זמינים לנו, ולפיכך ביצענו חישובים בכמה שיטות והשווינו ביניהם.
- ט. כדי לבחון את ההשפעה הכלכלית של החלת הריבונות הישראלית על שטחי C על אזרחי ישראל, יש להתייחס להוצאה התקציבית בניכוי ההכנסות ממסים, אל מול התוספת לתוצר בניכוי ההכנסות מהון ומעבודה של התושבים בשטחי C. לצורך ביצוע תחשיב זה דרושים נתונים שאינם בידינו וכן הנחות רבות ברמתה גבוהה של חוסר ודאות, ולכן לא יוצג תחשיב מדויק לחלק זה.
- י. האג'נדה של מזמיני העבודה ידועה ומוצגת בשקיפות, אך המחקר בוצע באובייקטיביות ומקצועיות ככל האפשר. כלל ההנחות והחישובים מוצגים בגוף העבודה בפירוט המרבי כדי לאפשר לגורמים מקצועיים לבחון את ההנחות והחישובים. כמו כן מוצגות טבלאות רגישות רבות המאפשרות לבחון את ההשפעה של שינויים בהנחות היסוד על התחשיבים.

1.2 ממצאים

את ההשפעות הכלכליות יש לבחון בשלוש רמות:

- **השפעה תקציבית:** תוספת ההוצאה הממשלתית בניכוי תוספת ההכנסה ממסים.
- **השפעה ישירה ברמת ההכנסה הלאומית:** השוואה של תוספת התוצר מקליטת האוכלוסייה בניכוי ההכנסות של התושבים בשטחי C, אל מול תוספת ההוצאה התקציבית נטו.
- **השפעה כוללת ברמת ההכנסה הלאומית וברמה המדינית והביטחונית:** הוספה של גורמים שאינם כלולים במחקר זה.

כלל הממצאים שיוצגו בתקציר מחושבים לפי צפי קליטה של 150 אלף תושבים משטחי C. נתונים לגבי ההנחות בדבר גודל האוכלוסייה אפשר למצוא בטבלאות רגישות בגוף העבודה.

1.2.1 ההשפעה התקציבית

ההוצאה התקציבית נטו היא ההוצאה התקציבית הצפויה בניכוי ההכנסה הצפויה ממסים. עבור אוכלוסייה של 150 אלף איש, הוצאה זו צפויה לעמוד על 1.94 מיליארד ש"ח בשנה, בהתאם לפירוט שלהלן.

1.2.1.1 ההוצאה התקציבית הצפויה

פירוט ההוצאות הצפויות לפי 150 אלף איש (במילוני ש"ח)		
בריאות	קופות חולים	576
חינוך	חינוך יסודי ועל-יסודי	718
	חינוך קדם-יסודי	182
	חינוך מיוחד	139
	סך הכול	1,040
רווחה	אימהות (לידה)	177
	קצבאות ילדים	134
	הבטחת הכנסה ואבטלה	100
	נכות	207
	קצבאות זקנה ושאיירים	173
	סיעוד	26
	תאונות עבודה	73
	סך הכול	891
סך כל ההוצאות המחושבות במישרין		2,507

1,239	הוצאות נוספות המחושבות בעקיפין
3,746	סך כל ההוצאה השנתית הצפויה

1.2.1.2 ההכנסה הצפויה ממסים

פירוט ההכנסה הצפויה ממסים לפי 150 אלף איש (במילוני ש"ח)		
53	מס הכנסה משכירים	מסים המחושבים במישרין
21	מס הכנסה מעצמאים	
639	מע"מ	
116	ארנונה	
370	ביטוח לאומי ומס בריאות	
1,199	סך הכול	
267	מס חברות, מנהלי חברות ודיבידנד	מסים המחושבים בעקיפין
69	מסים על הוצאות שכר	
36	מסי נדל"ן	
104	כלל המסים על ייבוא	
95	כלל המסים המקומיים	
32	אגרות	
604	סך הכול	
1,803	סך כל ההכנסה השנתית הצפויה ממסים	

1.2.2 ההשפעה הישירה ברמת ההכנסה הלאומית

אנחנו מעריכים שההזדמנויות החדשות שייווצרו עקב החלת הריבונות הישראלית על שטחי C, הן בשל תוספת כוח אדם בענפים עתירי עבודה והן בשל תוספת נדל"ן לבנייה ולחקלאות, יאפשרו ליזמים ישראלים להפיק רווחים שיקזזו את תוספת ההוצאה התקציבית נטו של המהלך. בשלב זה אין ביכולתנו לבצע תחשיב אמין דיו של גובה הקיזוז.

1.2.3 סיכום: ההשפעה הכוללת ברמת ההכנסה הלאומית וברמה המדינית

כאמור, לא נבחנו במחקר זה ההשפעות הנוספות ברמת ההכנסה הלאומית. עם זאת, אם נניח את ההנחה המחמירה ביותר ונתעלם לחלוטין מהקיזוז בגין התוספת הישירה להכנסה הלאומית שחושבה לעיל סביר להניח שההשפעות הנוספות, ובראשן ההשפעה על שוק הנדל"ן, יקזזו את העלות התקציבית הצפויה.

החלת חוקי התכנון והבנייה הישראליים על שטחי המדינה שבאזור שטחי C יקלו במידה ניכרת על לחץ הנדל"ן בישראל, הן למגורים והן למסחר ותעשייה. אנו צופים כי הקלה זו תשפיע במידה ניכרת על יוקר המחיה ועל עלויות הייצור של המשק ולכן גם על ההכנסה הלאומית ועל ההכנסות ממסים. בפרקי המחקר הבאים נתייחס למשמעויות אלו.

כמו כן, חשוב לציין שגם אם נתעלם לחלוטין מכל ההשפעות ברמת ההכנסה הלאומית, הוצאה נטו של פחות משני מיליארד ש"ח היא הוצאה שהמשק בוודאות מסוגל לעמוד בה אם יחליטו קובעי המדיניות שהמהלך כדאי הן מבחינה מדינית והן מבחינה ביטחונית.

2. כללי

2.1 מטרת המחקר ומזמין המחקר

2.1.1 מטרת המחקר

מחקר זה הוזמן על ידי שדולת ארץ ישראל בכנסת והגופים החוץ-פרלמנטריים המעורבים בפעילותה. מחקר זה הוא חלק מסדרת מחקרים שנועדו לבחון את המשמעויות וההשלכות השונות (משפטיות, דמוגרפיות, ביטחוניות, מדיניות וכלכליות) של החלת הריבונות הישראלית על שטחי C בטווח הארוך ובטווח הקצר, לצורך עיצוב מדיניות בנושא.

המחקר הנוכחי הוא הראשון בסדרת מחקרים הבודקת את המשמעויות הכלכליות הנובעות מהחלת החוק הישראלי והריבונות הישראלית על אוכלוסיית הערבים באזורים אלו. מטרת המחקר היא למדוד את המשמעות הכלכלית הישירה של קליטת האוכלוסייה הערבית המתגוררת בשטחי C כאזרחי ישראל.

2.1.2 שדולת ארץ ישראל

בראש השדולה עומדים חברי הכנסת יואב קיש (הליכוד) ובצלאל סמוטריץ' (הבית היהודי) וחברים בה הרוב הגדול של חברי כנסת ממפלגות הקואליציה: הליכוד, ישראל ביתנו, הבית היהודי, יהדות התורה וכולנו.

השדולה משתפת פעולה עם ארגונים חוץ-פרלמנטריים ומטרתה המרכזית היא חיזוק האחיזה של מדינת ישראל בכל רחבי ארץ ישראל ובמיוחד בשטחי יהודה, שומרון ובקעת הירדן. כמטרות-משנה של השדולה צוינו:

- מניעת כל פגיעה בהתיישבות וביטחון באזורי יהודה, שומרון ובקעת הירדן.
- קידום חקיקה שתחזק את ההתיישבות באזורים אלה ותמנע כל פגיעה בה.
- חיזוק המעמד המשפטי של העם היהודי בכל ארץ ישראל.
- חיזוק התודעה וההסברה הלאומית-יהודית-ציונית, הן בקרב הציבור בישראל פנימה והן כלפי מדינות אחרות, בדבר זכותה של ישראל על חבלי יהודה, שומרון ובקעת הירדן.
- הפניה של משאבי המדינה לחיזוק ההתיישבות והביטחון ברחבי יהודה, שומרון ובקעת הירדן.
- עיצוב מחדש של מדיניות מערכת הביטחון לטובת קידום ההתיישבות באזורים אלה.
- תיקון הטעות החמורה של ההתנתקות ומניעת הישנותה.¹

¹ מתוך אתר הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/lobby/heb/LobbyPage.asp?lobby=29>

2.1.3 הבהרה

מטרת המחקר והאג'נדה הפוליטית של מזמיניה גלויים, ידועים ומוצגים בשקיפות. המחקר בוצע במקצועיות ובאובייקטיביות ככל האפשר. בהתאם לכך, כלל ההנחות, צורות החישוב ומקורות המידע יוצגו בפירוט רב ובאופן המאפשר לגורמים מקצועיים לבחון את התחשיבים.

2.2 רקע כללי והיסטורי

2.2.1 רקע היסטורי

בשנת 1967, במלחמת ששת הימים, חזרו אזורי יהודה ושומרון לשליטתה של מדינת ישראל והוחל בהם ממשל צבאי, בהתאם לדיני התפיסה הלוחמתית של המשפט הבינלאומי. במסגרת זו סיפקה ישראל את צורכי האוכלוסייה הערבית האזרחית.

במאי 1994 נחתם הסכם "עזה ויריחו תחילה", שבמסגרתו הוקמה הרשות הפלסטינית וישראל העבירה לידיה סמכויות נרחבות, אזרחיות וביטחוניות, בערים עזה ויריחו.

הנספח הכלכלי של ההסכם נחתם בפריז והוא בעל משמעות למבנה הכלכלה הפלסטינית ולתלותה במדינת ישראל. ההסכם כולל הוראות בנוגע למוצרים המותרים לייבוא, לתקינה ולמכס, לשיעור המע"מ הפלסטיני ועוד. היחסים הכלכליים בין הרשות הפלסטינית למדינת ישראל הוסדרו אף הן בנספח זה ובין השאר נקבע בו כי ישראל תעביר לרשות הפלסטינית סכום השווה ל-75% ממס ההכנסה שנגבה מעובדים מהרשות המועסקים בישראל, בתוך שטחי הקו הירוק, ואת סך הסכום הנגבה ממס הכנסה מעובדים מהרשות המועסקים בישראל, מחוץ לשטחי הקו הירוק. עוד נקבע כי מתוך שכר העובדים תגבה ישראל הפרשות לביטוח לאומי ולזכויות סוציאליות ותנהל קרן ייעודית לעניין, עד להקמת מוסד לביטוח לאומי וסוציאלי ברשות הפלסטינית ועד שייקבעו הסדרים נוספים הקשורות למטבע, לבנקאות ועוד.

בספטמבר 1995 נחתם בין ישראל לרשות הפלסטינית הסכם הביניים טאבה (אוסלו ב'), שבמסגרתו הועברו לרשות הפלסטינית סמכויות נרחבות, אזרחיות וביטחוניות, בריכוזי האוכלוסייה הערבים ביהודה ושומרון (המרכזים העירוניים וכן 450 כפרים). עוד נקבעו בהסכם עקרונות להיערכות מחדש של כוחות הצבא, הסדרי ביטחון, מתכונת לנושא הבחירות והשלטון ברשות הפלסטינית, נושאים אזרחיים ומשפטיים ועוד.

במסגרת ההסכם חולק אזור יהודה ושומרון (5.8 אלף קמ"ר) לשלושה אזורים, על פי מפתח דמוגרפי:

- שטחי A: כוללים את המרכזים העירוניים צפופי האוכלוסייה. בשטחים אלה נמסרו לרשות הפלסטינית סמכויות אזרחיות וביטחוניות (אם כי הסמכות הביטחונית הכוללת נותרה בידי ישראל). שטחים אלה מהווים 18% משטחי יהודה ושומרון, כאלף קמ"ר.
- שטחי B: כוללים את העיירות והכפרים הגדולים. בשטחים אלה נמסרו לרשות הפלסטינית סמכויות אזרחיות, אך הסמכות הביטחונית נותרה בידי מדינת ישראל. שטחים אלה מהווים 22% משטחי יהודה ושומרון, כ-1.3 אלף קמ"ר.
- שטחי C: כוללים את אזורי ההתיישבות הישראליים ואת השטחים הפתוחים, ובהם כמה כפרים ערבים. בשטחים אלה נותרה הסמכות הביטחונית בידי ישראל וכך גם הסמכות האזרחית

בתחומים הנוגעים במישרין לשטח עצמו (בעיקר תכנון ובנייה). תחומים אחרים שאינם נוגעים ישירות לשטח (דוגמת רישוי עסקים ודיני עבודה) הועברו לסמכות הרשות הפלסטינית. שטחים אלה מהווים כ-60% משטחי יהודה ושומרון, כ-3.5 אלף קמ"ר.

על פי רוב יש לערביי יהודה ושומרון מעבר חופשי בין שטחי B, A ו-C. לעומת זאת, המעבר שלהם בין אזורי יהודה ושומרון לשטחי מדינת ישראל הריבונית מוגבל ומותנה בתנאים הקבועים בחוקים, בתקנות ובכללים של מדינת ישראל ובדרישות הביטחון שלה.

מפת יהודה ושומרון עם הדגשה של שטחי A ו-B²

2.2.3 גודל האוכלוסייה

כאמור, החלוקה לאזורים בהסכם אוסלו נעשתה על פי מפתח דמוגרפי. מאחר שעם השנים חלו שינויים דמוגרפיים, יש להתייחס גם אליהם.

מספר התושבים הערבים המתגוררים בשטחי C הוא נתון בעל משמעויות פוליטיות למשא ומתן על הסדר קבע עתידי, ולכן אין נתונים אמינים וההערכות בנושא שנויות במחלוקת. יש הערכות שונות באשר למספר התושבים הערבים המתגוררים בשטחים אלו, והן משתנות גם בהתאם להתייחסות לחלוקה לאזורים.

כמו כן, הרשות הפלסטינית נוקטת מדיניות המטשטשת את חלוקת השטח לשטחי A, B ו-C, הן באמצעות בנייה בשטחי C והן באמצעות הרחבת ערים ומרכזים אורבניים בשטחי A ו-B לתוך שטחי

² מקור: ויקיפדיה, תמונה נחלת הכלל.

C. כתוצאה מכך החלוקה לאזורים כבר אינה תואמת את המציאות בשטח ואין מידע על אודות התפלגות האוכלוסייה בתוך מרכזי המגורים החצויים.

על פי הערכה של משרד הביטחון מתגוררים בשטחי C 100 עד 150 אלף איש.³ דוח הבנק העולמי לשנת 2013 מציג את נתוני הלמ"ס הפלסטינית, שלפיהם כ-113 אלף מערביי יהודה ושומרון מתגוררים בקהילות הממוקמות במלואן בשטחי C (ואינן חצויות על ידי הגבולות שבין השטחים).⁴

על פי הערכות של משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA) משנת 2014, כ-122 אלף תושבים ערבים חיים ב-292 קהילות הממוקמות במלואן או ברובן (יותר מ-50% מהשטח הבנוי בהן) בתוך שטחי C.⁵

על פי דוח בצלם לשנת 2013 מתגוררים בשטחי C כ-180 אלף תושבים ערבים, בכ-480 קהילות הממוקמות כולן או חלקן בשטחי C. כ-60 אלף תושבים מתוכם מתגוררים בתוך כ-180 כפרים שכל שטחם נכלל בשטחי C; היתר מתגוררים ב-46 כפרים שרובם (יותר מ-50% משטחם) בנוי בשטחי C וב-254 קהילות או כפרים שרוב שטחם ממוקם באזורי A ו-B.⁶

לפי הערכות, כ-20 אלף מהתושבים בשטחי C חיים בקהילות נוודים ומתגוררים באוהלים, בפחונים ובמערות.⁷ אופי החיים של אוכלוסייה זו מקשה אף הוא על רישום ומעקב אחר גודלה. במחקר זה בחרנו לנקוט הערכה שמרנית ולהעריך את מספר התושבים בשטחי C בכ-150 אלף. בסוף העבודה נציג טבלאות רגישות להערכות השונות.

2.2.4 פילוח גילאים

נוסף על מידע באשר לגודל האוכלוסייה, הלמ"ס הפלסטינית אינה משתפת פעולה ואינה מספקת מידע גם באשר לפילוח האוכלוסייה בשטח C. נתוניה מאפשרים פילוחים הכוללים את ערביי מזרח ירושלים עם יתר האוכלוסייה בשטחי הרשות הפלסטינית ובעזה בלבד.

כמו כן, נתוני הלמ"ס הפלסטינית מספקים פילוח גילאים של האוכלוסייה בשטחי הרשות הפלסטינית לפי סדרות של חמש שנים. כדי לאפשר גמישות בחישובים ביצענו חישוב לפירוק הסדרות לפי שנתונים, בהתאם לקצב הגידול המשוקלל של כל שנתון. לפירוט על אודות שיטת הפירוק ראו בהמשך, בפרק המתודולוגיה.

³ על פי מענה לשאילתה ישירה מס' 714 שהגיש חבר הכנסת בצלאל סמוטריץ' ביום 1.3.2016.
⁴ הבנק העולמי – דוח מס' AUS2922: Area C and the Future of the Palestinian Economy (October 2013) p.18

⁵ דוח מיוחד של מיוזם פרופיל הפגיעות: OCHA, In the Spotlight: Area C Vulnerability Profile (March 2014)

⁶ כבתוך שלה: מדיניות ישראל בשטח C של הגדה המערבית (בצלם, יוני 2013).
⁷ שם.

2.2.5 השתתפות בתעסוקה ואבטלה

כוח העבודה בשטחי A, B ו-C נע בין 1.815 מיליון⁸ ל-1.826 מיליון⁹ איש, והוא כולל את כלל התושבים המתגוררים בשטחים אלו (כולל מזרח ירושלים) בגילאי 15 ומעלה. מתוך מספר זה, שיעור ההשתתפות בשוק העבודה הוא 46.4% 76.1% מתוכם בתעסוקה מלאה, 6.2% בתעסוקת חסר ו-17.4% מובטלים.¹⁰

כוח העבודה בכלל שטחי הרשות הפלסטינית כלל התושבים המתגוררים בשטחי יהודה ושומרון, מזרח ירושלים ועזה, בגילאי 15 ומעלה. עומד על כ-2.883 מיליון.¹¹ מתוך מספר זה, שיעור ההשתתפות בשוק העבודה הוא 45.8% 66.5% מתוכם בתעסוקה מלאה, 7% בתעסוקת חסר ו-26.5% מובטלים.¹²

מטעמי שמרנות הוחלט שמחקר זה יניח כי פילוח האוכלוסייה בשטחי C דומה לפילוח כלל האוכלוסייה ברשות הפלסטינית (כולל עזה) ולא לפילוח הכולל את שטחי יהודה ושומרון ומזרח ירושלים בלבד המאופיין, כאמור, בשיעורי השתתפות ותעסוקה גבוהים יותר.

2.2.6 רמת הכנסה ומקצועות

התפלגות מועסקים פלסטינים משטחי יהודה ושומרון לפי תחומי עיסוק, 2014¹³

⁸ [The World FactBook, CIA Publications, 2015](#)

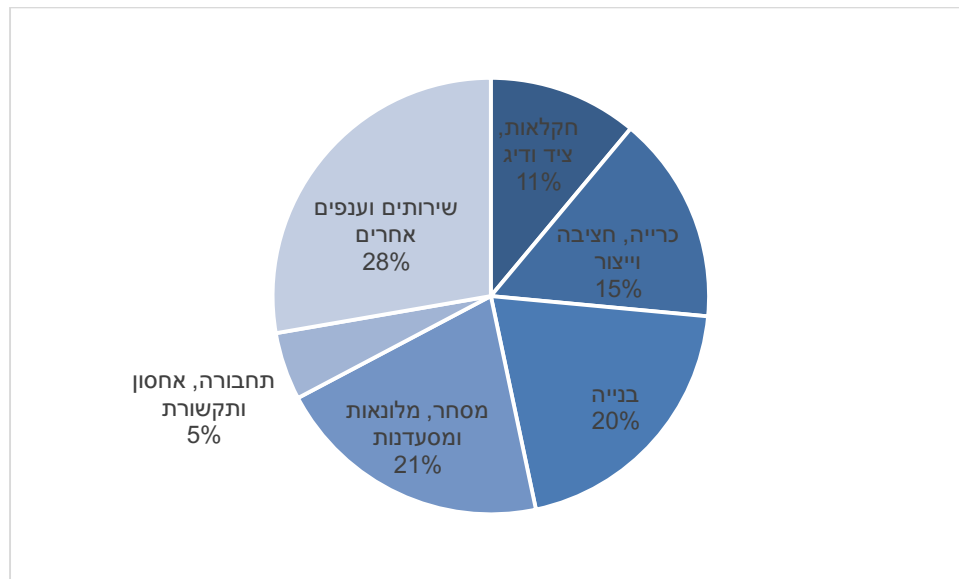
⁹ PCBS, Table 4: Projected Population in the State of Palestine by Age, Region and Sex, End Year 2015 (כולל מזרח ירושלים).

¹⁰ PCBS, Table 3 & 4: Percentage Distribution of Persons Aged 15 Years and Above in Palestine by Region, Sex and Labour Force Status, (ILO Standards), October-December, 2014

¹¹ PCBS, Table 4: Projected Population in the State of Palestine by Age, Region and Sex, End Year 2015 (כולל מזרח ירושלים).

¹² PCBS, Table 3 & 4: Percentage Distribution of Persons Aged 15 Years and Above in Palestine by Region, Sex and Labour Force Status, (ILO Standards), October-December, 2014

¹³ PCBS, Table 23: Percentage Distribution of Employed Persons Aged 15 Years and Above from the West Bank by Sex, Economic Activity and Place of Work, 2014 PCBS



כ-16% מכלל המועסקים הפלסטינים המתגוררים בשטחי יהודה ושומרון מועסקים ביישובים ישראליים,¹⁴ בעיקר בבנייה (כ-63%). למעשה, כ-50% מהמועסקים בתחום הבנייה מועסקים ביישובים ישראליים.¹⁵

השכר היומי הממוצע של עובדים אלה בעבודה ביישובים ישראליים עומד על 187.5 ש"ח; השכר היומי הגבוה ביותר ניתן עבור עבודות בנייה (209.9 ש"ח). זאת, לעומת השכר היומי הממוצע למועסקים ביישובים ישראליים ופלסטיניים, העומד על 101.8 ש"ח ככלל ועל 154.8 ש"ח בעבודות בבנייה,¹⁶ ולעומת השכר היומי הממוצע למועסקים ביישובים פלסטיניים בלבד העומד על כ-85 ש"ח בלבד.

לשם השוואה, שכר המינימום בישראל נקבע על 186 ש"ח ליום בשבוע עבודה בן שישה ימים ולפי 214 ש"ח ליום בשבוע עבודה בן חמישה ימים.

2.3 איחודים כלכליים

2.3.1 החלת הריבונות הישראלית על מזרח ירושלים בשנת 1967

רובם המכריע של תושבי מזרח ירושלים הערבים הם תושבי קבע מעמד שהוענק להם לאחר החלת הריבונות הישראלית על מזרח ירושלים לישראל ביוני 1967. לתושבים ניתנה אפשרות לקבל אזרחות

¹⁴ PCBS, Table 20: Percentage Distribution of Employed Persons Aged 15 Years and Above from Palestine by Region, Sex and Place of Work, 2014

¹⁵ PCBS, Table 23: Percentage Distribution of Employed Persons Aged 15 Years and Above from the West Bank by Sex, Economic Activity and Place of Work, 2014

¹⁶ PCBS, Table 42 & 45: Average Weekly Work Hours, Monthly Work Days and Daily Wage in NIS for Wage Employees Aged 15 Years and Above Working from All Regions by Sex and Economic Activity, 2014

ישראלית מלאה, אך רק מעטים ביקשו לעשות כן מסיבות אידאולוגיות כדי להימנע ממתן לגיטימציה לשלטון הישראלי. מעמד של תושב קבע שונה בתכלית ממעמד של אזרח: הזכות העיקרית שתושבות הקבע מקנה היא הזכות לעבוד בישראל ולגור בה בלא להזדקק לאישורים מיוחדים. כמו כן, תושבי קבע זכאים לזכויות סוציאליות לפי חוק המוסד לביטוח לאומי, לביטוח בריאות ולהצבעה בבחירות לרשות המקומית, אך אין להם זכות להצביע בבחירות לכנסת; הם אינם נושאים דרכון ישראלי אלא תעודת מעבר.

בעת החלת הריבונות הישראלית על שטחי מזרח ירושלים ו-66 אלף תושביה הערבים התגוררו בירושלים 200 אלף יהודים.¹⁷

ההשוואה בין התכנית להחלת הריבונות על שטחי C לבין החלת הריבונות על מזרח ירושלים מתבקשת; עם זאת, הניסיון להפיק ממנה מסקנות מעשיות נתקל בכמה קשיים:

א. איתור נתונים: קשה מאוד לאתר נתונים אמינים על ההתפתחויות הכלכליות במזרח ירושלים בשנים שמיד לאחר האיחוד ואף בשנים האחרונות. במרבית המקרים הלמ"ס אינה מציגה נתונים נפרדים לתושבי מזרח העיר והם נכללים בסטטיסטיקות העירוניות כחלק מירושלים ובסטטיסטיקות הלאומיות כחלק מערביי ישראל.

ב. הרכב האוכלוסייה: האוכלוסייה במזרח ירושלים היא עירונית וחלקים גדולים ממנה מתגוררים במחנה הפליטים הצפוף שועפט, בשונה מהאוכלוסייה הכפרית בשטחי C. האוכלוסייה במזרח ירושלים עוסקת בעיקר במסחר, בשירותים ובתיירות,¹⁸ ואילו האוכלוסייה בשטחי C עוסקת בעיקר בחקלאות ובבנייה.

ג. חלקיות האיחוד: בפועל איחוד ירושלים לא היה מלא. רוב התושבים במזרח ירושלים נמנעים מלהגדיר את עצמם ישראלים,¹⁹ הם לומדים באוניברסיטאות ברשות הפלסטינית, מקיימים קשרים כלכליים עם רמאללה ובית לחם²⁰ ומצביעים בבחירות לרשות הפלסטינית. המשא ומתן בין הרשות לישראל, וכמוהו האפשרות שעולה מדי כמה שנים להפריד את מזרח ירושלים מישראל, משפיעים

¹⁷ Slann M., "Jewish Ethnicity and the Integration of an Arab Minority in Israel: A Study of the Jerusalem Incorporation", 26 *Human Relations* (1973) pp. 359-370.

¹⁸ השכונות הערביות במזרח-ירושלים: מחקר תשתית והערכה (מכון ירושלים לחקר ישראל, 2015).

¹⁹ The Palestinians of East Jerusalem: What Do They Really Want? Pechter Polls, Summary, Q9, Q14, Q17. אמנם בסקר האמריקני המצוטט טענו 35% מהנשאלים כי אילו הייתה להם אפשרות לבחור היו מעדיפים אזרחות ישראלית ו-30% טענו שהיו רוצים אזרחות פלסטינית; אך מכך ש-29% הודיעו שאם "יוחלט להשאיר את השטח תחת אזרחות ישראלית הם יעברו לשטחים בשליטה פלסטינית", אפשר ללמוד שקבוצות גדולות שם לא רואות את הריבונות הישראלית כמצב קבוע וסופי.

²⁰ השכונות הערביות במזרח-ירושלים: מחקר תשתית והערכה (מכון ירושלים לחקר ישראל, 2015).

על המוטיבציה של תושבים אלה להשתלב בחברה ובכלכלה הישראלית וגם לכך יש לא מעט השפעות כלכליות.

להערכתנו, ברמה המדינית יש לקחים רבים שאפשר להפיק מהחלת הריבונות במזרח ירושלים. ללקחים אלו תהיה השפעה כלכלית מהותית במיוחד על הרצון והיכולת של התושבים הערבים בשטחי C להשתלב בכלכלת ישראל. עם זאת, לדעתנו אי-אפשר להסיק מההתפתחויות הכלכליות במזרח ירושלים על ההתפתחויות הצפויות בשטחי C הן בגלל המחסור בנתונים והן במיוחד לאור השוני באופי האוכלוסייה ולאור היכולת לבצע הפרדה נחרצת יותר מכלכלת הרשות הפלסטינית.

2.3.2 איחוד גרמניה בשנת 1990

בשנת 1990, חודשים מספר אחרי נפילת חומת ברלין והאיחוד בין גרמניה המזרחית לגרמניה המערבית, עברה הכלכלה של גרמניה המזרחית ארגון מחדש. בתוך חודשים ספורים הושלמה ההפרטה של רוב המפעלים שהיו בגרמניה המזרחית, והם קיבלו תשלומים נכבדים מגרמניה המערבית. הייתה זו הפעם הראשונה של איחוד בין שוק קפיטליסטי לשוק סוציאליסטי. בזמן האיחוד חיו בגרמניה המערבית כ-63 מיליון תושבים ובמזרח גרמניה כ-17 מיליון תושבים, כלומר: האיחוד היה ביחס של 1:4 ובסופו היוו תושבי מזרח גרמניה חמישית מאוכלוסיית גרמניה המאוחדת.

השוק בגרמניה המזרחית היה שוק ריכוזי עם מעורבות ממשלתית רחבה. המערכת הסוציאליסטית שלטה בחברות וקבעה את השכר ואת המחירים של כל מוצר; מכוח חוק היא גם סיפקה מערכת בריאות, דיור מסובסד, חינוך ציבורי ותעסוקה יציבה. לעומתם, גרמניה המערבית ניהלה שוק כלכלי פתוח, ללא הגבלת שכר ועם תנאי עבודה משופרים לעובדים.

התהליך המהיר הביא לקריסה של מפעלים רבים ולפיטורי ענק. התמ"ג של גרמניה המזרחית ירד מ-325 מיליארד DM ל-206 מיליארד DM בתוך שנתיים; מספר המועסקים ירד בתוך שלוש שנים מ-9.7 מיליון ל-5.3 מיליון. גרמניה נכנסה למיתון כלכלי וחווה משבר בשוק העבודה. מספר הלידות במזרח גרמניה ירד מ-180 אלף בשנת 1990 ל-110 אלף בשנת 1991.²¹ מהירות התהליך השפיעה במישרין גם על המשבר התעסוקתי שאליו נכנסה גרמניה מיד לאחר האיחוד. שכרם של עובדי מערב גרמניה לא נפגע בעקבות האיחוד, ועובדי מזרח גרמניה שעברו לצד המערבי לצורכי תעסוקה קיבלו שכר דומה לזה של תושבי המערב, אך ארגוני העובדים בגרמניה המזרחית ניסו להשוות את שכר העובדים במזרח (הנמוך) לשכרם של אלו במערב. התוצאה המידית הייתה שרוב המפעלים לא עמדו

Employment and Fertility - East Germany in the 1990s, Michaela Kreyenfeld, University of ²¹ Rostock 2001

בתשלומי המשכורות ופיטרו עובדים או סגרו את המפעלים. כך נוצר המשבר החמור בשוק העבודה שהביא למיתון בן שנים אחדות.²²

למרות הכותרת הזוהר לכאורה של איחוד כלכלי נראה שאין להשוות בין איחוד גרמניה ותוצאותיו להחלת ריבונות ישראלית על שטחי C. ראשית, בשל גודל האוכלוסייה המסופחת. איחוד כלכלי שבו יחס התושבים הוא 1:4 הוא משמעותי ומשפיע על תהליכים כלכליים. לעומת זאת, בהחלת הריבונות הישראלית על שטחי C תסופח, על פי האומדן הגבוה, אוכלוסייה של כ-150 אלף איש לתוך אוכלוסייה של כשמונה מיליון איש, כלומר: יחס של כ-1:50, ולכן לא צפויות השפעות מקרו-כלכליות מהותיות על שוק התעסוקה.

שנית, יש שוני מהותי בין השווקים המתאחדים. באיחוד גרמניה אוחדו שני משקים עצמאיים ובישראל תסופח כלכלת יחידים אל תוך משק עצמאי מתפקד ויציב. כמו כן, הכלכלה המזרח-גרמנית הייתה ריכוזית ומאפיינה היו הפוכים מכלכלת גרמניה המערבית, מצב שאינו נכון לגבי שטחי C, שבהם אין שוק כלכלי מוסדר ומתפקד.

2.3.3 גלי העלייה

ישראל חוותה גלי עלייה ניכרים ובאופן טבעי יש מה ללמוד מהליך הקליטה של העלייה מרוסיה ומאתיופיה. עם זאת, לדעתנו גם כאן אי-אפשר להסיק מההשפעות הכלכליות של גלי העלייה על ההשפעות הכלכליות הצפויות במקרה של החלת ריבונות ישראלית על שטחי C. בגלי העלייה הגדולים הגיעו עולים עם מעט מאוד רכוש והיכרותם עם השפה העברית והמציאות הישראלית הייתה דלה מאוד. לעומת זאת, רבים מהתושבים בשטחי C עובדים בישראל או מבקרים בה דרך קבע והם אינם חסרי כול: הם יצטרפו לישראל עם בתיהם, בתי הספר, חנויותיהם ושדותיהם.

3. מתודולוגיה

3.1 כללי

מחקר זה מבוסס על ההנחה שבתרחיש שבו תחיל ישראל ריבונות על שטחי C יקבלו כלל התושבים אזרחות ישראלית או לפחות זכויות אזרחיות זהות לאלו של אזרחי ישראל.

A Comparative Analysis of East and West German Labor Markets: Before and After ²² Unification, Alan B. Krueger & Jorn-Steffen Pischke, The National Bureau of Economic Research 1992

שני הנושאים העיקריים של המחקר הם עלות השירותים האזרחיים והקצבאות מחד גיסא, והכנסות ישירות ממסים ותוספת צפויה לתוצר מאידך גיסא. להלן נתמקד בפער שבין שני אלה ובהשפעותיו הצפויות על המשק הישראלי.

3.2 אוכלוסיית הייחוס

רוב ההערכות להלן יתבססו על השוואה בין פילוח האוכלוסייה ברשות הפלסטינית לפילוח האוכלוסייה של ערביי ישראל. כפי שפורט לעיל, הפיריון לאשה ברשות הפלסטינית שנוי במחלוקת ואין סיבה להניח שהוא שונה במידה ניכרת מהפיריון לאשה של ערביי ישראל; במיוחד אין סיבה להניח שיחול בו שינוי שנים ספורות לאחר קליטת האוכלוסייה בישראל. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ברשות הפלסטינית דומה מאוד לשיעור ההשתתפות של ערביי ישראל (מעט גבוה יותר). שיעור האבטלה בשטחי הרשות גבוה, אך אין סיבה להניח שלאחר הקליטה יהיה הבדל ניכר בין שיעור האבטלה של האוכלוסייה הערבית בשטחי C לבין שיעור האבטלה של ערביי ישראל. במהלך המחקר נבחנו שתי הנחות אלו באמצעות טבלאות רגישות.

אין לנו נתונים על ההשכלה של האוכלוסייה ברשות הפלסטינית בכלל ובשטחי C בפרט, אך סביר להניח שיש הבדלים של ממש מהאוכלוסייה הערבית בישראל. לדעתנו ההשלכות של נתון זה על התחשיבים שלנו מינוריות. כך, למשל, השכר הממוצע בקרב ערביי ישראל עמד בשנת 2015 על 6,029 ש"ח ברוטו לחודש. השכר המקובל בענף הבנייה נע בין 5,100 ש"ח לעובד בניין זוט ל-7,000 ש"ח לעובד בניין מנוסה, מנהל עבודה מרוויח בין 7,364 ש"ח ל-9,422 ש"ח לחודש.²³ בהתאם לכך ולהערכות נוספות, אנחנו מניחים שלפערי ההשכלה בין האוכלוסיות לא תהיה השפעה מידית על יכולת ההשתכרות או על רכיבים אחרים שמשפיעים על החישובים שלנו. בכל אחד מהתחשיבים בחרנו את אוכלוסיית הייחוס בהתאם לנתונים שהיו זמינים ובהתאם להקשר הרלוונטי. בכל אחד מתתי-הפרקים יוצגו פירוט והסברים.

3.3 פילוח גילאים

כאמור, נתוני הלמ"ס הפלסטינית מספקים פילוח גילאים של האוכלוסייה בשטחי הרשות הפלסטינית לפי סדרות של חמש שנים. כדי לאפשר גמישות בחישובים, ביצענו חישוב לפירוק הסדרות לפי שנתונים, בהתאם לקצב הגידול המשוקלל של כל שנתון. משקל הגידול של כל שנתון חושב בהתאם למרחק של אותו שנתון מסדרת חמש השנים הקודמת ובהתאם לגידול שבין שתי הסדרות.

²³ הקרן לעידוד ופיתוח הבנייה בישראל <http://hakeren.co.il/uploads/uploads/worktableOct2or5.pdf>

לדוגמה, הגידול במספר הפלסטינים בין סדרת הגילאים 40 לבין סדרת הגילאים 59 הוא 18%, והגידול בין סדרת הגילאים 59 לבין סדרת הגילאים 1014 הוא 9%. ממוצעי הגידול השנתיים הם:

$$1.67\% = \sqrt[5]{1.09} - 1, 3.4\% = \sqrt[5]{1.18} - 1$$

בחישוב הגידול של השנתון של גילאי חמש ניתן משקל של 4/5 לקצב גידול בשיעור 3.4% ומשקל של 1/5 לקצב גידול בשיעור 1.67% לעומת השנתון הקודם. בחישוב הגידול של שנתון גילאי שש ניתן משקל של 3/5 לקצב גידול בשיעור 3.4% ומשקל של 2/5 לקצב גידול בשיעור 1.67% וכן הלאה. כדי לחשב את פילוח האוכלוסייה בשטחי C הנחנו כי פילוח האוכלוסייה ברשות הפלסטינית, בעזה ובמזרח ירושלים דומה לפילוח האוכלוסייה בשטחי C, וביצענו התאמות לפי מספר התושבים הידוע לנו. מדובר בהנחה שמרנית בהתאם לנתונים המציגים שיעורי פיריון גבוהים יותר בקרב נשים מעזה (4.08) לעומת נשים בשטחי הרשות הפלסטינית ובמזרח ירושלים (2.76), שמצביעים על הטיה מעלה של ההתפלגות לטובת השנתונים הנמוכים. יש לציין כי שיעור הפיריון שהובא בחשבון בנתוני הלמ"ס הפלסטינית הוא 4.4 נתון המגדיל אף הוא את משקל השנתונים הנמוכים בהתפלגות.

3.4 שינויים בהוצאות ובהכנסות של המדינה ובתרומה לתוצר על פני השנים

ההערכה באשר לקצב שבו יושוו מצבם של הערבים המתגוררים בשטחי C למצבם של ערביי ישראל היא מורכבת; היא גם תלויה מאוד בהחלטות של קובעי המדיניות ובאופן היישום של החלטות אלו. מבחינה תעסוקתית אף ייתכן שבשנים הראשונות לאחר הקליטה תחול ירידה זמנית במספר המועסקים, אם רבים מהם העובדים כיום בשטחי A ו-B יאלצו לעזוב את עבודתם ולעבור לעבוד אצל מעסיקים ישראלים.²⁴

מנגד, גם ההליך של מימוש הזכויות עשוי להימשך שנים מספר. בהמשך נפרט הערכות לגבי תביעות לקצבאות ולגבי הרשמה לחינוך ציבורי ולקופות החולים. ייתכן מאוד שבשנים הראשונות יהיה שיעור התביעות לקצבה נמוך וכך גם קצב ההרשמה לחינוך ציבורי והמודעות לזכויות במערכת הבריאות.

²⁴ יש לציין שבאחוד גרמניה התרחשו גם תופעות של דה-תיעוש, כלומר: מפעלים בגרמניה המזרחית היו בפיגור טכנולוגי ניכר בהשוואה לדומיהם במערב ולכן לא יכלו לעמוד בתחרות ופשטו רגל. פשיטות רגל אלו גרמו לאבטלה גבוהה במזרח גרמניה. להערכתנו, תופעה כזו אינה צפויה במקרה שלנו. מעבר להבדלים בסדרי הגודל היחסיים של הכלכלות, גרמניה המזרחית הייתה משק סגור שסיפק את רוב צרכיו וכלל לא נחשף לסחר עם גרמניה המערבית ועם המערב בכלל. לעומת זאת, התושבים בשטחי C חשופים כיום לסחר עם ישראל ולייבוא; מרביתם שכירים או חקלאים שיכולים בקלות יחסית להמשיך בעבודתם או להשתלב בעבודה אצל מעסיקים ישראליים, כפי שיפורט בהמשך.

כאמור לעיל, אנחנו מתעניינים בעיקר בפער שבין העלויות לבין ההכנסות הצפויות למשק, ואין סיבה להניח שהליך הגידול בהכנסות יתרחש בקצב אטי יותר מהליך הגידול בהוצאות. מסיבה זו בחרנו לבחון את העלויות וההכנסות בשנה חזויה ממוצעת. שנה זו יכולה להתקיים שלוש עד עשר שנים לאחר החלת הריבונות, ולהערכתנו שאר השנים בעשור הראשון להחלת הריבונות לא יהיו שונות ממנה מהותית. בהמשך ייבחנו הנחות אלו באמצעות טבלאות רגישות.

שאר רכיבי המתודולוגיה והנימוקים לבחירתם יפורטו עם הצגת התחשיבים בכל אחד מחלקי המחקר.

4. עלויות השירותים האזרחיים

4.1 מערכת הבריאות

שירותי הבריאות הציבורית בישראל מסופקים באמצעות ארבעת קופות החולים. מאז 1995, בהתאם לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, כל תושב בישראל מחויב בביטוח בריאות בסיסי וזכאי לקבל שירותי בריאות באמצעות אחת מקופות החולים, בהתאם לבחירתו. תקציב קופות החולים מורכב מתמיכה של תקציב המדינה, מתקבולי מס בריאות הנגבים על ידי הביטוח הלאומי ובמידה שולית מהשתתפות עצמית של המבוטחים.

הקצאת התקציב לכל קופה מחושבת לפי מספר החברים בה בהתאם למפתח הקפיטציה, המבוסס על גיל, מין ומקום המגורים (פריפריה או לא) של המבוטחים.²⁵ תקציב נפרד ניתן לפי מחלות קשות במיוחד של המבוטחים. הקצאת התקציב נעשית מראש על פי חישוב ההוצאות הצפויות לכל קופה בשנת התקציב.

להלן מפתח הקפיטציה לתקציב קופות החולים:²⁶

גיל המבוטח בשנים		מבוטח שהוא תושב פריפריה (תוספת 4%-5%)		מבוטח שאינו תושב פריפריה	
		נקבה	זכר	נקבה	זכר
עד 1		1.45	1.92	1.41	1.87
1 עד 5		0.8	0.99	0.75	0.94
5 עד 15		0.42	0.45	0.38	0.41
15 עד 25		0.47	0.4	0.43	0.36
25 עד 35		0.77	0.46	0.73	0.41
35 עד 45		0.82	0.62	0.78	0.57
45 עד 55		1.18	1.03	1.14	0.99
55 עד 65		1.74	1.84	1.7	1.79
65 עד 75		2.67	3.18	2.63	3.14
75 עד 85		3.45	4.18	3.4	4.13
מעל 85		3.57	4.27	3.52	4.23

²⁵ כך, למשל, כפי שאפשר לראות בטבלה, זכר בגילאי 15-25 בפריפריה יחושב כ-0.4 אדם ואילו קשיש זכר מעל גיל 85 בפריפריה יחושב כ-4.27 אנשים.

²⁶ תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (הקצאה לקופות החולים), התשנ"ה-1995, סעיף 1 חישוב מספר המבוטחים המשוקלל.

תקציב משרד הבריאות לקופות החולים עמד בשנת 2015 על 20.4 מיליארד ש"ח.²⁷ תקבולי מס הבריאות בשנה זו עמדו על 20.9 מיליארד ש"ח,²⁸ כך שסך התקציב שחולק לקופות החולים עמד בשנת 2015 על 41.3 מיליארד ש"ח. אוכלוסיית ישראל בשנת 2015 עמדה על 8,215,700 נפשות.²⁹ מכאן, שתקציב הקופות ל"נפש מתוכננת" בשנת 2015 היה:

$$\text{כלל שטחי הרשות הפלסטינית} = \frac{20,387,815,000 + 20,900,000,000}{8,215,700} = 5,025 \text{ ש"ח}$$

כדי לחשב את העלות התקציבית הכרוכה בקליטת האוכלוסייה משטחי C יש להעריך כיצד אוכלוסייה זו מתפלגת מבחינת גיל ומגדר ולהתאימה למפתח הקפיטציה של קופות החולים. לצורך כך הסתמכנו על נתוני התפלגות האוכלוסייה³⁰ של הלמ"ס הפלסטינית על כלל שטחי הרשות³¹ וביצענו התאמה לגודל היחסי של האוכלוסייה בשטחי C:³²

כלל שטחי הרשות הפלסטינית		שטחי C		גיל המבוטח בשנים
זכר	נקבה	זכר	נקבה	
77,796	74,036	2,457	2,338	עד 1
286,135	273,066	9,037	8,624	1 עד 5
595,630	571,459	18,811	18,048	5 עד 15
513,249	492,514	16,210	15,555	15 עד 25
366,195	351,314	11,565	11,095	25 עד 35
245,576	237,451	7,756	7,499	35 עד 45
171,262	163,219	5,409	5,155	45 עד 55
96,421	91,634	3,045	2,894	55 עד 65
42,225	48,088	1,334	1,519	65 עד 75

²⁷ נתוני תקציב הבריאות 2015.

²⁸ נתוני תקציב הביטוח הלאומי 2015.

²⁹ למ"ס, לוח 2.3: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל 2015.

³⁰ נתוני ההתפלגות מופיעים במפתח גילאים אחר; הליך ההמרה מורכב מעט ראו פירוט בפרק המתודולוגיה.

³¹ PCBS, Table 4: Palestinians at the end of 2015: Projected Population in the State of Palestine by Age, Region and Sex, End Year 2015.

נתוני הלמ"ס הפלסטינית כוללים את שטחי מזרח ירושלים ולכן הנתונים שלהם מתאימים רק לבדיקת התפלגות ולא לבדיקות אבסולוטיות.

³² אוכלוסיית הרשות הפלסטינית מוערכת לסוף שנת 2015 בכ- 4,749,486 איש. החישובים בפרק זה ובמחקר כולו מתייחסים ל-150 אלף התושבים בשטחי C. כאמור, נתון זה שנוי במחלוקת ואנו בחרנו את ההערכה המרבית. בהמשך נציג את העלויות מותאמות להערכות נמוכות יותר. בשל מחסור בנתונים, הנחת העבודה היא שהתפלגות האוכלוסייה בשטחי C זהה להתפלגות האוכלוסייה ברשות הפלסטינית כולל מזרח ירושלים ועזה.

452	546	14,321	17,285	75 עד 85
171	263	5,423	8,335	מעל 85

בעזרת מפתח הקפיטציה וההוצאה ל"נפש מתוכננת" חישבנו את העלות לנפש בכל שנתון והכפלנו את העלות לנפש במספר הנפשות בשנתון על פי ההתפלגות לעיל:

הוצאה לנפש בכל שנתון		סך ההוצאה הצפויה בכל שנתון		גיל המבוטח בשנים
זכר	נקבה	זכר	נקבה	
23,707,060 ₪	17,038,630 ₪	9,649	7,287	עד 1
44,960,220 ₪	34,672,043 ₪	4,975	4,020	1 עד 5
42,541,294 ₪	38,093,976 ₪	2,261	2,111	5 עד 15
32,584,410 ₪	36,739,944 ₪	2,010	2,362	15 עד 25
26,735,776 ₪	42,934,675 ₪	2,312	3,870	25 עד 35
24,165,755 ₪	30,903,615 ₪	3,116	4,121	35 עד 45
27,997,523 ₪	30,568,562 ₪	5,176	5,930	45 עד 55
28,158,557 ₪	25,306,116 ₪	9,247	8,744	55 עד 65
21,311,954 ₪	20,378,263 ₪	15,981	13,418	65 עד 75
9,501,274 ₪	9,464,701 ₪	21,006	17,338	75 עד 85
3,675,272 ₪	4,722,748 ₪	21,459	17,941	מעל 85

סך כל ההוצאה הצפויה לקופות החולים ל-150 אלף תושבים משטחי C: 576 מיליון ₪

יתר ההוצאות של מערכת בריאות יחושבו במסגרת הכללית, בחלק האחרון של פרק התקציב.

4.2 מערכת החינוך

תקצוב מערכות החינוך מגיע ברובו המוחלט מתקציב המדינה ומתקציבי הרשויות המקומיות; נוסף על כך יש לבתי הספר הכנסות מעמותות ומכספי הורים. תקציב החינוך הוא השני בגודלו אחרי תקציב הביטחון, ובהצגה חשבונאית אחרת אף גדול ממנו וכולל סעיפים רבים שאינם תלויים ישירות במספר התלמידים.

בתת-פרק זה יחושב התקצוב לפי שלושה סעיפים מרכזיים: תקציב החינוך הקדם-יסודי, תקציב החינוך היסודי והעל-יסודי ותקציב החינוך המיוחד.

יתר העלויות ישוקללו עם חישוב התקציב הכללי הנותר בסוף הפרק.

4.2.1 חינוך קדם-יסודי

החינוך הקדם-יסודי כולל את מוסדות החינוך המיועדים לילדים מגיל שלוש עד חמש שנים. העלות התקציבית מתקבלת מהכפלת האוכלוסייה המשוערת של השנתונים המתאימים בשטחי C, בעלות לתלמיד שמתקבלת מהיחס בין מספר התלמידים לתקציב החינוך הקדם-יסודי. תקציב החינוך הקדם-יסודי עמד בשנת 2015 על 6.7 מיליארד ש"ח; תלמידי הקדם-יסודי מנו בשנת הלימודים תשע"ה 465 אלף ילדים.³³

בהתאם לכך, התקציב השנתי לילד הוא: $14,539 = \frac{6,760,777,000}{465,000}$ ש"ח.

גילאי 3 5 ברשות הפלסטינית ³⁴	396,374
גילאי 3 5 בשטחי C ³⁵ (הערכה משוערת)	12,520

ההוצאה הצפויה על חינוך קדם-יסודי בשטחי C: $12,250 \times 14,539 = 182$ מיליון ש"ח

4.2.2 חינוך יסודי ועל-יסודי

תת-פרק זה מתייחס לבתי הספר היסודיים המיועדים לגילאי 6 עד 11, לחטיבות הביניים המיועדות לגילאי 12 13 ולחטיבות העליונות המיועדות לגילאי 14 17. לצורך הערכת העלות הצפויה נבחרה כמדד ייחוס עלות של תלמיד במערכת החינוך הערבית בישראל

³³ מדינת ישראל משרד החינוך מנהל כלכלה ותקציבים עובדות ונתונים שנה"ל תשע"ה.

³⁴ נתוני ההתפלגות מופיעים במפתח גילאים אחר. הליך ההמרה הוא מורכב מעט, ראו פירוט בנספחים.

³⁵ אוכלוסיית הרשות הפלסטינית מוערכת לסוף שנת 2015 בכ-4,749,486 איש. החישובים בפרק זה ובמחקר כולו מתייחסים ל-150 אלף תושבים בשטחי C. כאמור, נתון זה שנוי במחלוקת ואנו בחרנו את ההערכה המרבית. בהמשך נציג את העלויות מותאמות להערכות נמוכות יותר.

הנמצא במדד "טיפוח חלש", תחת ההנחה שבשנים הראשונות לאחר קליטת האוכלוסייה משטחי C יהיו רוב התלמידים בה במדד טיפוח זה.

"מדד טיפוח" הוא מדד שפיתח משרד החינוך כדי למדוד חסכים חינוכיים. המדד מבוסס על ממוצע משוקלל של קטגוריות חברתיות ומשפיע על התקצוב של מוסדות החינוך: ככל שהמדד חלש יותר התקצוב גבוה יותר. כיום רוב ערביי ישראל נמצאים במדד טיפוח חלש.

ערביי ישראל: מדד טיפוח חלש³⁶

יסודי		על-יסודי: חטיבת ביניים		על-יסודי: החטיבה העליונה	
תלמיד	כיתה	תלמיד	כיתה	תלמיד	כיתה
15,715 ₪	406,877 ₪	16,736 ₪	463,463 ₪	18,757 ₪	אין נתונים

גם כאן הנחנו שהתפלגות הגילאים בשטחי C זהה להתפלגות בכלל שטחי הרשות:

גיל	בית ספר	כלל שטח הרשות	שטח
6 עד 11	יסודי	700,978	22,141
12 עד 13	על-יסודי: חטיבת ביניים	219,749	6,941
14 עד 17	על-יסודי: חטיבה עליונה	428,794	13,544

מכפלת מספר הילדים בכל שכבה בסעיף ההוצאה הצפויה לילד:

גיל	בית ספר	ההוצאה הצפויה על חינוך בשטחי C
6 עד 11	יסודי	347.9 מיליון ש"ח
12 עד 13	על-יסודי: חטיבת ביניים	116.1 מיליון ש"ח
14 עד 17	על-יסודי: חטיבה עליונה	254.0 מיליון ש"ח

סך ההוצאה הצפויה על חינוך יסודי ועל-יסודי בשטחי C: 718.1 מיליון ש"ח

³⁶ ממצאים מרכזיים של המערכת לשיקוף תקציבי החינוך תשע"ד, משרד החינוך מינהל כלכלה ותקציבים יולי 2015.

4.2.3 חינוך מיוחד

החינוך המיוחד כולל את מסגרות החינוך המיועדות לתלמידים מגיל 3 עד גיל 21 שמשרד החינוך קבע שיש להם לקות משמעותית המגבילה את יכולתם להתנהגות מסתגלת. במשרד החינוך אין נתונים זמינים באשר לכמות התלמידים בחינוך המיוחד בפילוח לערבים וליהודים או לגבי הנטייה לאבחן בקרב ערביי ישראל. לצורך החישוב הנחנו שהנטייה לאבחן אצל יהודים וערבים היא זהה ואף תהיה זהה באוכלוסיית שטחי C. הנחה זו היא שמרנית, שכן סביר להניח שהמודעות לאבחון בקרב תושבי שטחי C תהיה נמוכה מהממוצע, לפחות בשנים הראשונות.

2,564,300	גילאי 3 21 (יהודים וערבים) בישראל
82,070	תלמידים בחינוך מיוחד בישראל ³⁷
3.2%	הנטייה לאבחן

סך התקציב לחינוך מיוחד בישראל עמד בשנת 2015 על 5.5 מיליארד ש"ח, ולכן ההוצאה הממוצעת לתלמיד בחינוך המיוחד היא $\frac{5,503,208}{80,070} = 67,055$ ש"ח.

2,065,593	גילאי 3 21 ברשות הפלסטינית
64,959	גילאי 3 21 משוערת בשטחי C
3.2%	הנטייה לאבחן
2,079	כמות משוערת של תלמידי חינוך מיוחד בשטחי C

סך ההוצאה הצפויה על חינוך מיוחד בשטחי C: $67,055 \times 2,079 = 139.4$ מיליון ש"ח

יתר ההוצאות של מערכת חינוך יחושבו במסגרת הכללית, בחלק האחרון של פרק התקציב.

4.3 מערכת הרווחה

תקצוב מערכת הרווחה מגיע מתקציב הרווחה, מהרשויות המקומיות ומהביטוח הלאומי; נוסף על כך יש עמותות רבות העוסקות ברווחה, חלקן בשיתוף פעולה ובשיתוף תקציבים עם המוסדות הרשמיים וחלקן לא.

בתת-פרק זה יוצגו העלויות התקציביות הצפויות ואופן החישוב של הסעיפים שלהלן : גמלת אימהות, קצבאות ילדים, אבטלה והבטחת הכנסה, קצבאות נכות, קצבאות זקנה ושאיירים, דמי סיעוד, נפגעי עבודה ודמי תאונה.

³⁷ התפתחות מערכת החינוך עובדות ונתונים תשע"ה, מדינת ישראל, משרד החינוך מנהל כלכלה ותקציבים 2015.

יתר העלויות בסעיף הרווחה ישוקללו עם חישוב התקציב הכללי הנותר.

4.3.1 גמלת אימהות

גמלאות אימהות הן מכלול הגמלאות והמענקים שניתנים ליולדות ולבתי החולים בגין מצבים שונים של לידה. חלק מהגמלאות ניתנות לכלל הנשים וחלק ניתנות רק לחלק מהנשים בהתאם לתנאים מסוימים. העלות השנתית של גמלאות האימהות מתקבלת על ידי הכפלת ההוצאה הממוצעת ליולדת בישראל, במספר הלידות המשוער בשטח C בשנה זו. ההוצאה הממוצעת על לידה מחושבת לפי תקציב סך הגמלאות במספר הלידות.

ההוצאה על גמלאות האימהות בשנת 2015 עמדה על 6.5 מיליארד ש"ח.³⁸ מספר הלידות בשנת 2015

$$\text{עמד על } 177,117^{39} \text{ כך שההוצאה הממוצעת על לידה הייתה: } \frac{6,546,450,000}{177,117} = 36,961 \text{ ש"ח.}$$

151,830	מספר הלידות בכלל שטחי הרשות הפלסטינית ⁴⁰
4,795	מספר הלידות בשטחי C (הערכה משוערת)

סך ההוצאה הצפויה על גמלאות אימהות: $177,234,330 = 36,961 \times 4,795$ ש"ח

חשוב לציין כי מדובר בהערכה משוערת של מספר הלידות. כפי שצוין בפרקים קודמים, פריון האשה בקרב ערביי יהודה ושומרון נתון במחלוקת, וייתכן מאוד שהוא נמוך מהנתון שלעיל. מנגד, ייתכן ששיעור זה יגדל לגבי תושבי שטחי C לאחר קבלת האזרחות הישראלית, בשל השפעת הקצבאות וההטבות הסוציאליות או יקטן, בשל השפעות של רמת חיים והשכלה.⁴¹ ככלל, שיעור הפריון של נשים מוסלמיות בישראל נמצא במגמת ירידה עקבית משנות השישים ועד היום, כפי שעולה מהגרף שלהלן:⁴²

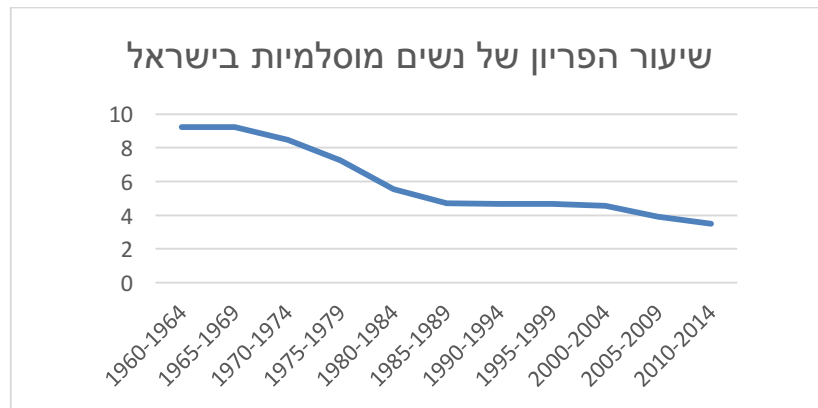
³⁸ ירחון סטטיסטי ביטוח לאומי, לוח 7.1: תשלומי גמלאות אימהות, לפי בסיס החוק וסוג גמלה, מחירים שוטפים.

³⁹ ירחון סטטיסטי ביטוח לאומי, לוח 7.2: מקבלי גמלאות אימהות, לפי סוג גמלה.

⁴⁰ סימולציה על Table 4: Projected Population in the State of Palestine by Age and Sex, End of 2015, גודל השנתון בגיל 0.

⁴¹ לפירוט נוסף על אודות ההשפעות של רמת חיים וקצבאות ראו Cohen, Alma, Rajeev Dehejia and Dmitri Romanov, "Financial Incentives and Fertility", *The Review of Economics and Statistics* (Vol. XCV), (March 2012).

⁴² שנתון של הלמ"ס לשנת 2015, לוח 3.13: תרשים של שיעור פריון הנשים המוסלמיות בישראל, 1960-2014.



ההשפעה של שינויים בהנחות בנוגע לגמלת האימהות על סך ההוצאה הצפויה אינם משמעותיים, אך השפעתו של נתון זה על קצב הגידול של האוכלוסייה (ובהתאם סך ההוצאה) תיבחן בטבלת רגישות בסוף הפרק.

4.3.2 קצבאות ילדים

קצבאות הילדים מחולקות לפי מספר הילדים עד גיל 17 בכל משק בית, לפי מפתח שמתמחר כל ילד. בעקבות רפורמה במערך הקצבאות בשנת 2003, ילדים שנולדו בשנה זו ואחריה זכאים לקצבאות שונות מאלו שמקבלים ילדים שנולדו קודם לכן:

נולד עד שנת 2003				
ילד 1	ילד 2	ילד 3	ילד 4	ילד 5 ומעלה
147 ₪	172 ₪	183 ₪	336 ₪	354 ₪
נולד אחרי שנת 2003				
ילד 1	ילד 2	ילד 3	ילד 4	ילד 5 ומעלה
147 ₪	172 ₪	172 ₪	172 ₪	147 ₪

בשל מחסור בנתונים מתאימים מהרשות הפלסטינית, התפלגות האוכלוסייה שהובאה בחשבון בשטח C מבוססת על התפלגות ערביי ישראל. הטבלה הבאה מציגה פילוח של ילדים ערביים בישראל לפי מספר הילדים במשק בית. כך, למשל, המספר 138.6 בעמודה מס' 4 מתייחס למספר הילדים שגרים בבית שבו יש ארבעה ילדים מתחת לגיל 17. 25% מהם הם הילד הראשון במשפחה, 25% מהם הם הילד השני, 25% הם הילד השלישי ו- 25% הם הילד הרביעי:

מספר הילדים במשק בית	1	2	3	4	+5
657.1	45.2	133.6	178.3	138.6	161.4
100%	7%	20%	27%	21%	25%

אנחנו מניחים שהתפלגות זו תהיה דומה גם בקרב הערבים הגרים בשטחי C. הפיריון לאשה בקרב ערביי ישראל הוא 3.4 ילדים;⁴³ הנתון לגבי הפיריון לאשה בקרב ערביי הרשות הפלסטינית שנוי במחלוקת: על פי הלמ"ס הפלסטינית⁴⁴ הפיריון לאשה הוא 4.4 ילדים ואילו על פי ה-CIA⁴⁵ הוא 2.7 ילדים. לפיכך, הנחה שלפיה גם בקרב ערביי הרשות הפלסטינית הפיריון בפועל דומה לפיריון של ערביי ישראל היא הנחה סבירה.

בהתאם לכך, התפלגות הילדים בשטחי C היא:

מספר הילדים במשק בית	1	2	3	4	+5
69.1	4.8	14	18.7	14.6	17
100%	7%	20%	27%	21%	25%

גובה הקצבה נקבע על פי מיקומו של הילד במשפחה. לצורך כך פיתחנו את הטבלה שלהלן:

סך מספר הילדים	1	2	3	4	5+
הילד החמישי				3.4	3.4
הילד הרביעי			3.6	3.4	7
הילד השלישי		6.2	3.6	3.4	13.3
הילד השני		7.0	6.2	3.6	3.4
הילד הראשון	4.8	7.0	6.2	3.6	3.4
	4.8	14.0	18.7	14.6	17.0
	69.1				

לצורך החלוקה בין ילדים שנולדו לפני 2003 לבין ילדים שנולדו אחריה התייחסנו למצב כיום. הנחה זו היא שמרנית, שכן היא מתייחסת למצב שבו החלת הריבונות מתרחשת בשנת 2016. אילו תתרחש

⁴³ למ"ס, הודעה לתקשורת: האוכלוסייה המוסלמית בישראל – נתונים לרגל חג הקורבן 2014.

⁴⁴ PCBS, Palestinian Children – Issues and Statistics. No (16) 2013

⁴⁵ [The World FactBook, CIA Publications, 2015](#)

החלת הריבונות במועד מאוחר יותר, מספר הילדים הזכאים שנולדו לפני 2003 יהיה קטן יותר ולכן לכאורה גם הקצבה הצפויה אמורה לרדת. בניתוח הבא נראה שאין לכך משמעות אמיתית:

כלל שטחי הרשות הפלסטינית שטחי C

ילדים עד גיל 17 שנולדו לפני 2003	1,538,928	48,603
ילדים שנולדו אחרי 2003	648,543	20,485

20.5 אלף מתוך 69.1 אלף הילדים עד גיל 17 נולדו לפני 2003. במשפחות שיש בהן חמישה ילדים מתחת לגיל 17, סביר להניח שילדים אלו הם הבכורים או השניים במשפחה. במשפחות שיש בהן חמישה ילדים שחלקם מעל גיל 17, ייתכן שילדים אלו הם השלישיים ומטה מבחינת סדר האחים, אך במקרה כזה סופרים לצורך הקצבאות רק את הילדים שמתחת לגיל 17. התוצאה מתקבלת, שוב, שהילד שנולד אחרי 2003 יהיה ברוב המקרים הילד הראשון או השני לצורך חישוב הקצבה. גם מבחינת סדרי הגודל של המספרים הגיוני שה-20.4 אלף שנולדו לפני 2003 נכללים בקבוצה של הילדים הראשון והשני, המונה 45.4 אלף ילדים. מאחר שהקצבה לילד הראשון והשני זהה גם עבור אלו שנולדו לפני 2003 וגם עבור אלו שנולדו אחרי שנה זו, ומכיוון שגם בילד השלישי אין פער גדול כל כך, אפשר להתייחס לצורך החישוב רק לילדים שנולדו אחרי 2003:

ילד 1	ילד 2	ילד 3	ילד 4	ילד 5	
3.4	7.0	13.3	20.3	25.1	מספר ילדים באלפים
147	172	172	172	147	קצבה חודשים לילד בש"ח
3,684	3,493	2,285	1,210	499	סך העלות החודשית באש"ח

העלות החודשית הכוללת של קצבאות הילדים הצפויה היא 11,171.9.

עלות קצבאות הילדים הצפויה לשנה: $11,171.9 \times 12 = 134$ מיליון ש"ח

4.3.3 הבטחת הכנסה ואבטלה

הבטחת הכנסה ואבטלה משולמות לתושבי ישראל שאין להם הכנסה מספקת או הכנסה בכלל, בהתאם לתנאים המפורטים בחוק. על פי רוב תובעי הקצבה נדרשים לחפש עבודה באמצעות שירות התעסוקה. גובה הקצבה תלוי בגובה השכר לפני אבדן העבודה (אבטלה) או על בסיס התנאים הקבועים בחוק (הבטחת הכנסה).

גמלה להבטחת הכנסה חודשית ממוצעת, לפי הרכב המשפחה מחירים שוטפים (ש"ח)

נתוני 2015

ממוצע כולל	סך הכול	מזה: אלמן/ה	עם ילד אחד	עם 2 ילדים או יותר	הורה יחיד	זוג	
2,111 ₪	1,690 ₪	1,791 ₪	2,120 ₪	2,462 ₪	נ	2,632 ₪	2,526 ₪

מצב התעסוקה כיום בשטחי הרשות הפלסטינית מתואר בטבלה שלהלן (גילאי 15 ומעלה):

נשים	גברים	סך הכול
1,422,628	1,460,176	2,882,804
44,930	46,116	91,046
19.2%	71.6%	45.8%
36.5%	23.8%	26.5%
7.0%	17.0%	12.1%
81%	28%	54%
3,149	7,859	11,050
36,303	13,097	49,347

אוכלוסייה מעל גיל 15 ברשות הפלסטינית⁴⁶

אוכלוסייה מעל גיל 15 בשטחי C

שיעור המשתתפים בכוח העבודה לפי נתוני הרשות הפלסטינית⁴⁷

שיעור אבטלה לפי נתוני הרשות הפלסטינית

שיעור המובטלים באוכלוסייה שמעל גיל 15

שיעור הלא-משתתפים באוכלוסייה שמעל גיל 15

מספר המובטלים בשטחי C (הערכה משוערת)

מספר הלא-משתתפים בשטחי C (הערכה משוערת)

⁴⁶ סימולציה על PCBS, Table 4: Projected Population in the State of Palestine by Age, Region and Sex, End Year 2015. (כולל מזרח ירושלים).

⁴⁷ PCBS, Table 3 & 4: Percentage Distribution of Persons Aged 15 Years and Above in Palestine by Region, Sex and Labour Force Status, (ILO Standards), October 2014

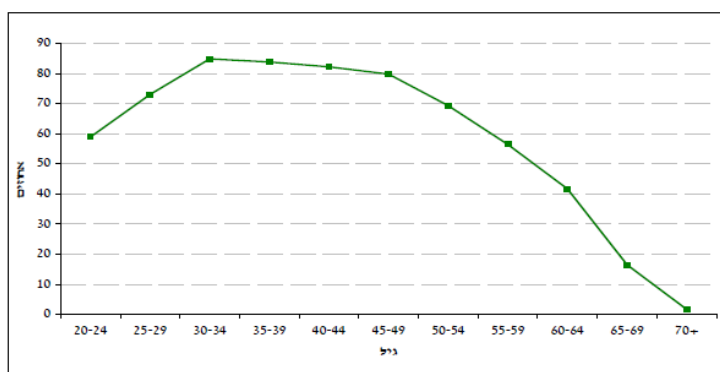
מצב התעסוקה אצל ערביי ישראל:⁴⁸

סך הכול	נשים	גברים	
44.3	63.5	24.9	שיעור המשתתפים בכוח העבודה בקרב ערביי ישראל המוסלמים מעל גיל 15
%	%	%	
7.8%	7.0%	9.6%	שיעור האבטלה בקרב ערביי ישראל
3%	4%	2%	שיעור המובטלים מכלל אוכלוסיית ערביי ישראל מעל גיל 15
56%	37%	75%	שיעור הלא-משתתפים מהאוכלוסייה מעל גיל 15

בבחינת הפער בין שיעורי ההשתתפות של ערביי ישראל לבין שיעורי ההשתתפות בשטחי הרשות הפלסטינית ראוי להתייחס לכמה קריטריונים:

א. **פרישה מוקדמת של גברים:** גיל הפרישה של גברים ערבים בישראל נמוך במידה ניכרת מגיל הפרישה של כלל הגברים באוכלוסייה בישראל.

שיעורי השתתפות על פי גיל, גברים ערבים, 2011⁴⁹

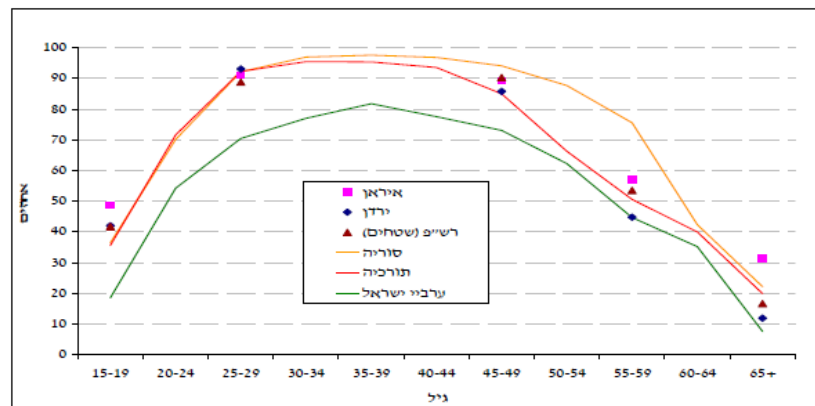


בגרף הבא אפשר לראות כי אין הבדל מהותי בין התפלגות ההשתתפות על פי הגיל בין ערביי ישראל, ערביי הרשות הפלסטינית ומדינות מוסלמיות אחרות. שיעור ההשתתפות של ערביי ישראל נמוך אך משתנה על פי הגיל בדומה למגמה בשטחי הרשות:

⁴⁸ למ"ס, לוח 12.10: ערבים בני 15 ומעלה, לפי תכונות כוח העבודה, מין ותכונות נבחרות.

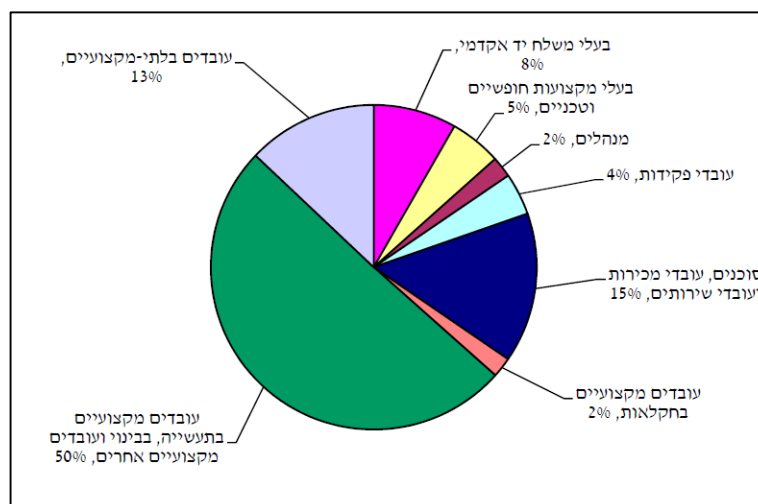
⁴⁹ ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר, שוק העבודה של ערביי ישראל, איור 2א.

שיעורי השתתפות על פי גיל, גברים במדינות מוסלמיות נבחרות⁵⁰



סביר להניח ששיעורי הפרישה המוקדמים הללו נובעים בין השאר מבחירה במקצועות המבוססים על כוח פיזי, המאפיינת גברים ערבים רבים:

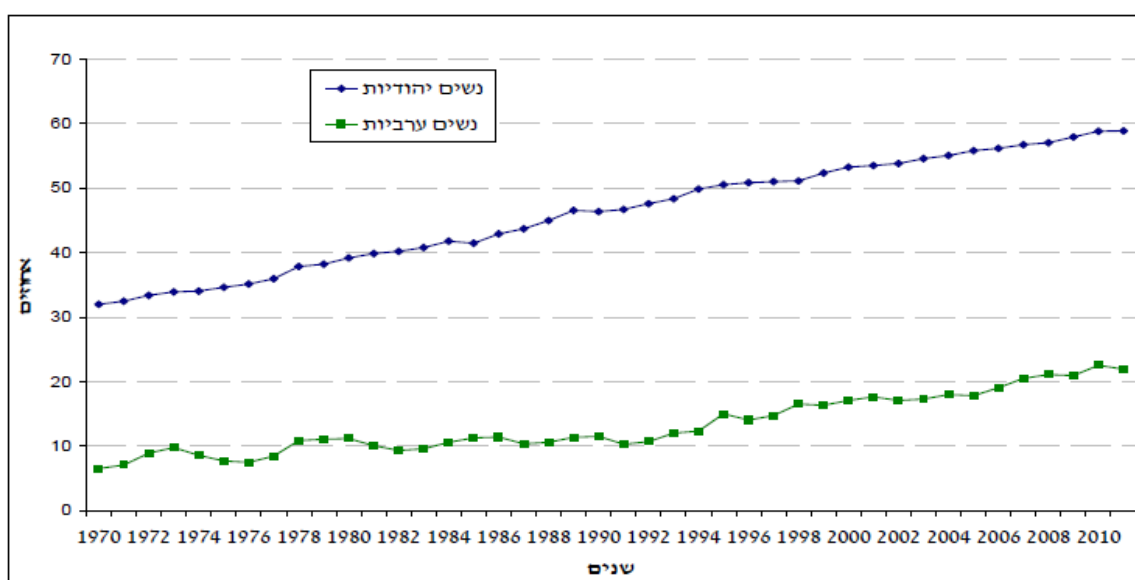
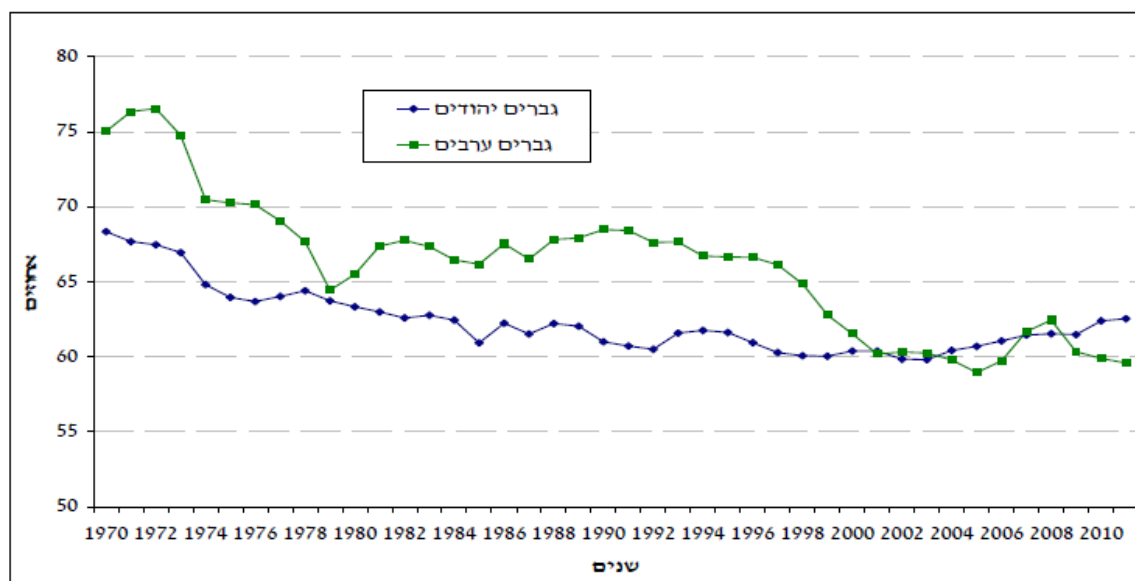
משלחי יד של גברים ערבים, 2011⁵¹



ב. השתתפות נשים: השתתפות הנשים בשוק העבודה גבוהה בקרב ערביי ישראל בהשוואה לערביי הרשות הפלסטינית. את ההשתתפות הגבוהה בישראל אפשר לייחס הן למאפיינים תרבותיים והן לתכניות הפועלות בישראל לעידוד תעסוקה של נשים ערביות. אפשר לראות כי על פני זמן, מגמות ההשתתפות בין הנשים והגברים הערבים בישראל הן הפוכות. ייתכן מאוד ששיעור ההשתתפות הנמוך של הגברים מוסבר, לפחות בחלקו, בתחלופה עם השתתפות הנשים; כלומר: כאשר האישה יוצאת לעבוד, הלחץ על הבעל לעבוד נמוך יותר בהשוואה למצב שבו כל עול הפרנסה מוטל עליו.

⁵⁰ שם, איור 3ב.

⁵¹ שם, איור 6ב.



בהתאם לניתוח לעיל אפשר להניח ששיעור ההשתתפות של הערבים בשטחי C לא ישתנה מהותית במקרה של קבלת אזרחות ישראלית. התהליכים של העלאת שיעור ההשתתפות של הנשים וירידת שיעור ההשתתפות של הגברים עשויים להימשך כחמש עד עשר שנים, ובכל מקרה מדובר בתהליכים מנוגדים המשלימים זה את זה, כך ששיעור ההשתתפות הסופי לא ישתנה מהותית.

לעומת זאת, אין סיבה להניח ששיעור האבטלה השורר כיום בשטחי הרשות יהיה רלוונטי גם לאחר קבלת אזרחות ישראלית. בישראל יש מחסור בידים עובדות ובמיוחד בענפים עתירי עבודה פיזית כגון חקלאות, בנייה ותעשייה. מחסור זה מלווה בשנים האחרונות בדיונים ובמאבקים בין ארגונים שונים

⁵² שם, איורים א1, א1ב.

לבין הממשלה בכל הנוגע לכמות העובדים הזרים ועובדים תושבי הרשות הפלסטינית שאפשר להכניס לישראל.⁵³

בד בבד עם העלייה הדרמטית בכמות ההיתרים להעסקת עובדים תושבי הרשות הפלסטינית, עלתה גם כמות העובדים ללא היתר:⁵⁴

2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	התעסוקת אלפים
		45	41	39	36	34	31	מספר העובדים בחודש ממוצע, לפי רשות המסים
92	82	60	53	46	47	41	38	מספר העובדים בשבוע ממוצע, לפי הלמ"ס הפלסטינית
59	49	39	32	31	29	25	21	מזה עובדים בהיתר
33	33	22	20	15	18	16	17	עובדים בלא היתר
	48%	47%	47%	44%	38%	37%	37%	שיעור המועסקים בענף הבנייה

בהיעדר נתונים אחרים, אפשר להניח שמספר העובדים בלא היתר הוא חלק ניכר מהמובטלים בשטחי C. כמו כן סביר להניח שללא מגבלות התנועה בין שטחי C לשטחי הקו הירוק, וללא הצורך בהשגת היתר, יגדל הביקוש להעסקה של תושבי שטחי C גם בכלל וגם על חשבון שאר תושבי הרשות הפלסטינית.

עם זאת, יש לסייג ולומר כי השכר היומי הממוצע ששולם בשנת 2014 לבעלי היתר היה 186 ש"ח ולחסרי ההיתר 158 ש"ח.⁵⁵ שכר זה נמוך משכר המינימום בישראל, שעמד בשנת 2014 על 198 ש"ח ליום. להערכתנו, פער זה אינו משמעותי בהתחשב במורכבות הבירוקרטית בהעסקת עובדים בהיתר, בסיכון הנלווה להעסקה ללא היתר ובחוסר הוודאות הנלווה לשני סוגי ההעסקה. את שלושת אלה הסיכון, הבירוקרטיה וחוסר הוודאות אפשר לתרגם לעלות העסקה. תרגום כזה חורג ממסגרת המחקר, אך אפשר להניח שהוא עולה על הפער בין השכר המשולם כיום לשכר המינימום שיהיה מחייב אילו יהיו הפועלים אזרחי ישראל.

⁵³ ראו, למשל, צבי אקשטיין, הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה (2010); צבי אקשטיין, העסקת עובדים זרים (פורום קיסריה 2010).

⁵⁴ דוח בנק ישראל 2014, התרחבות התעסוקה הפלסטינית בישראל ומאפייניה.

⁵⁵ שם.

בהתאם לניתוח לעיל, לצורך חישוב דמי האבטלה והבטחת הכנסה נניח שלאחר קבלת אזרחות ישראלית יהיו שיעורי ההשתתפות של תושבי שטחי C זהים לאלה של תושבי הרשות הפלסטינית, אך שיעורי האבטלה שלהם יהיו זהים לשיעורי האבטלה של ערביי ישראל.⁵⁶

כדי לחשב את ההוצאה הצפויה נחשב את ההוצאה על מובטל ועל לא-מועסק בישראל. סך התקציב⁵⁷ לשנת 2015 הוא:

הוצאה שנתית מתוכננת על אבטלה והבטחת הכנסה ל-2015 (אש"ח)	
הבטחת הכנסה	תקציב אבטלה
2,756,000	3,699,000

מספר המובטלים בישראל עמד בשנת 2015 על 219 אלף איש,⁵⁸ ומכאן שההוצאה על מובטל בישראל עמדה בשנה זו על 16,980 ש"ח.

השכר שתושבי שטח C צפויים להרוויח לאחר קליטתם בישראל נמוך במידה ניכרת מהשכר הממוצע בישראל. מאחר שדמי האבטלה נגזרים מהשכר, נבצע התאמה. לצורך כך נתייחס לשכר הממוצע בקרב ערביי ישראל כאינדיקציה לשכר הממוצע הצפוי בשטחי C:

השכר הממוצע בישראל ⁵⁹	9,149 ש"ח
שכר ממוצע יהודים	9,721 ₪
שכר ממוצע ערביי ישראל	6,029 ₪
הוצאה על מובטל בישראל	16,890 ₪
הוצאה צפויה על מובטל בשטחי C	11,130 ₪

⁵⁶ כאמור, הנחות אלו נבחנות בטבלת רגישות בסוף הפרק.

⁵⁷ ירחון סטטיסטי ביטוח לאומי, לוח 8: תקבולים, תשלומים ועודפים תחזית ל-2015 תקציב הביטוח הלאומי.

⁵⁸ למ"ס, לוח 1.1: בני 15 ומעלה לפי תכונות כוח העבודה.

⁵⁹ תיאור וניתוח של פערי השכר בישראל בשנים האחרונות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2013. הנתונים הם נתוני 2012 אך מאחר שאנו מתעניינים בעיקר ביחס שבין השכר הממוצע בישראל לשכר הממוצע במגזר הערבי בישראל אפשר להניח שלא היו שינויים משמעותיים.

מספר המובטלים הצפויים הוא מכפלה של שיעור המובטלים בקרב ערביי ישראל, של שיעור המשתתפים בכוח העבודה בשטחי הרשות הפלסטינית ושל גודל האוכלוסייה המשווער בשטחי C מעל גיל 15:

$$7.8\% \times 45.8\% \times 91,046 = 3,253$$

אם כן, ההוצאה השנתית הצפויה על דמי אבטלה בשטחי C היא:

$$36.2 \text{ מיליון ש"ח} = 11,130 \times 3,253$$

שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל עמד בשנת 2015 על 64.1% וכוח העבודה (גילאי 15 ומעלה) עמד על 5.9 מיליון, כך שכמות הלא-משתתפים עמדה על 2.9 מיליון איש. חישוב היחס בין תקציב הבטחת ההכנסה לבין מספר הלא-משתתפים נותן לנו את ההוצאה הממוצעת על לא-משתתף, שעמדה בשנת 2015 על 1,302 ש"ח. המספר המשווער של לא-משתתפים בשטחי C הוא 49,347. מכאן, שההוצאה השנתית הצפויה על הבטחת הכנסה בשטחי C היא:

$$64.25 \text{ מיליון ש"ח} = 49,347 \times 1,302$$

סך ההוצאה השנתית הצפויה על אבטלה והבטחת הכנסה: 100.45 מיליון ש"ח

4.3.4 קצבאות נכות

קצבאות הנכות משולמות עבור ילדים נכים מגיל 0 עד 18, ולבוגרים מעל גיל 19 המתקשים להתפרנס בשל נכותם. גובה הקצבה משתנה בהתאם לתקופת הנכות לחומרתה. עקרות בית זכאיות לקצבה זו רק במקרים מיוחדים.

סך ההוצאה התקציבית על קצבת נכות עמדה בשנת 2014 על 13 מיליארד ש"ח, כמפורט להלן:

השתתפות בהוצאות רכב
לניידות נכים קטינים
ובוגרים

נכים
קטינים

נכים בוגרים סך הכול

הלוואה עומדת	קצבה חודשית	קצבה ליילד נכה	גמלה לשירותים מיוחדים	קצבת נכות	
0.25	1.23	1.35	1.48	8.62	13

סך הוצאה תקציבית⁶⁰

⁶⁰ ביטוח לאומי, לוח 8.1.1: נכות כללית, תשלומי גמלאות נכות כללית וניידות, לפי סוג גמלה, מחירים שוטפים.

						(מיליארדי ש"ח)
						אוכלוסייה זכאית
						בישראל ⁶¹
						קצבה שנתית ליחיד לפי
						גודל אוכלוסייה זכאית
						(ש"ח)
301,069	228,506	48,846	42,229	37,335		
43,305	37,726	30,247	31,983	32,915	6,705	

בהיעדר נתונים אחרים, הנחת הבסיס היא שאין הבדלים מהותיים בין התפלגות מקרי הנכות באוכלוסייה הישראלית לבין התפלגותה בקרב תושבי שטחי C.

את תחשיב ההוצאה הצפויה ביצענו פעמיים: פעם אחת לפי התאמת סך ההוצאה התקציבית ביחס לגודל האוכלוסייה ופעם אחת לפי התאמה של כל אחד מרכיבי ההוצאה. אוכלוסיית ישראל מונה 8.215 מיליון איש. בהנחה שהאוכלוסייה בשטחי C מונה 150 אלף איש, אזי היחס בינה לבין אוכלוסיית ישראל הוא 1.83%.

בהתאם לכך, סך ההוצאה הצפויה על קצבאות נכות היא:

$$238 \text{ מיליון ש"ח} = 13,037,774,000 \times 0.01826$$

לצורך החישוב על פי כל אחד מרכיבי ההוצאה בחנו את היחס בין קבוצות הגיל בישראל ובשטחי C:

		גיל
		18 0
		19 ומעלה
אוכלוסיית ישראל ⁶²	2,835,200	5,380,900
אוכלוסיית הרשות הפלסטינית ⁶³	2,291,577	2,457,909
אוכלוסיית שטחי C ⁶⁴	72,373	77,627
שיעור אוכלוסיית שטחי C מאוכלוסיית ישראל	2.55%	1.44%

בהתאם לנתונים לעיל, העלות התקציבית הצפויה בכל אחד מרכיבי התקציב היא:

		סך הכול	נכים בוגרים	נכים	השתתפות בהוצאות רכב לניידות
			קטינים	נכים	קטינים ובוגרים
קצבת	גמלה	קצבה	קצבה חודשית	הלוואה עומדת	

⁶¹ ביטוח לאומי דוח שנתי, פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגמלאות ביטוח נכות כללית 7, ביטוח נכות כללית לוח 1, לוח 2, לוח 3.

⁶² למ"ס, לוח 2.3: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל 2014.

⁶³ סימולציה על PCBS, Table 4: Projected Population in the State of Palestine by Age, Region and Sex, End Year 2015. (כולל מזרח ירושלים).

⁶⁴ לפי 150 אלף תושבים.

נכות	לשירותים מיוחדים	לילד נכה				סך ההוצאה הצפויה (מיליוני ש"ח)
207.16	124.36	21.31	34.48	22.44	4.57	

ההוצאה הצפויה על פי החישוב המפריד בין קבוצות הגיל נמוכה מההוצאה הצפויה על פי החישוב הכולל. סביר להניח שלפחות חלק מהפער טמון בהתפלגות מקרי הנכות על פני הגילאים. ייתכן מאוד שאם היה לנו פילוח מפורט יותר של הזכאות לנכות על פני גילאים היינו מקבלים מספר נמוך עוד יותר, שכן הסיכויים למוגבלות ולנכות עולים עם הגיל,⁶⁵ ולכן בחרנו את התחשיב הנמוך יותר:

ההוצאה הצפויה תעמוד על 207.16 מיליון ש"ח

4.3.5 קצבאות נפגעי עבודה

קצבאות נפגעי עבודה משולמות לעובדים שנפגעו בעבודתם או חלו במחלה הקשורה למקצוע ואינם כשירים לעבוד. הקצבאות כוללות דמי פגיעה שנועדו לפצות את העובד לתקופה של עד שלושה חודשים וגמלאות נכות קבועות לנכים קבועים. כמו כן הן כוללות הוצאות ריפוי הקשורות לנכות ומפצות משפחות במקרים של מוות.

ההוצאה השנתית על גמלאות נפגעי עבודה עמדה על סך כולל של 4.54 מיליארד ש"ח, כמפורט להלן:⁶⁶

ש"ח	שכירים	עצמאים				הוצאות ריפוי	שיקום	סך כולל (מיליארדי ש"ח)
		גמלאות	גמלאות	דמי	גמלאות			
		פגיעה	נכות	תלויים	נכות			
0.031	0.482	0.055	0.371	0.066	0.333	2.82	0.378	4.54

⁶⁵ ראו, למשל, ספלט, ברודסקי ושנור, "שיפור והידרדרות בתפקוד בקרב ישראלים בני 60 ומעלה" (מרכז הידע לחקר הזקנות האוכלוסייה בישראל ופרויקט SHARE ישראל, מאי 2013).

⁶⁶ ביטוח לאומי, לוח 10.1.1: נפגעי עבודה – תשלומי גמלאות נפגעי עבודה, לפי סוג מבוטח וסוג גמלה, מחירים שוטפים.

את ההוצאה הצפויה חישבנו לפי היחס שבין מספר העובדים בישראל למספר העובדים הצפוי בשטחי C. יחס זה עומד⁶⁷ על 1.07%:

שיקום	הוצאות ריפוי	עצמאים					שכירים	סך כולל
		גמלאות	גמלאות	דמי	גמלאות	גמלאות	דמי	(מיליוני
		תלויים	נכות	פגיעה	תלויים	נכות	פגיעה	ש"ח)
0.33	5.18	0.59	3.99	0.71	3.58	30.33	4.06	48.77

מכיוון שהמקצועות הנוכחיים והצפויים של תושבי שטחי C הם בעיקר מקצועות פיזיים, הכרוכים בסיכון רב יותר ובפוטנציאל גבוה יותר לתאונות עבודה, הנחנו שההוצאה היחסית תגדל ב-50% בהשוואה להוצאה על ישראלים כיום. לפיכך מתקבל הפירוט שלהלן:

שיקום	הוצאות ריפוי	עצמאים					שכירים	סך כולל
		גמלאות	גמלאות	דמי	גמלאות	גמלאות	דמי	(מיליוני
		תלויים	נכות	פגיעה	תלויים	נכות	פגיעה	ש"ח)
0.49	7.77	0.89	5.98	1.06	5.37	45.50	6.09	73.15

סך ההוצאה השנתית הצפויה בגין קצבאות לנפגעי עבודה: 73.15 מיליון ש"ח

4.3.6 קצבאות זקנה

קצבאות זקנה ושאיירים ניתנות לכל הגברים המגיעים לגיל 70. גיל הזכאות לנשים נע בין 65 ל-70; בשנת 2020 גיל הזכאות יהיה 70.

גברים ונשים בעלי הכנסה נמוכה זכאים לקבל את הקצבה בגיל הפרישה (67 ו-62 בהתאמה):⁶⁸

למקבלי קצבה ללא השלמת הכנסה				
ממוצע כולל	ללא תלויים	עם תלוי אחד	עם שני תלויים	עם שלושה תלויים ויותר
2,388.8	2,347	3,229.7	3,975	4,979.2

למקבלי קצבה עם השלמת הכנסה				
ממוצע כולל	ללא תלויים	עם תלוי אחד	עם שני תלויים	עם שלושה תלויים ויותר
3,068	2,823	4,260	5,135	6,167

⁶⁷ בהתאם לנתונים המפורטים לעיל, למשל בפרק 4.3.3 הבטחת הכנסה ואבטלה.

⁶⁸ פרסומי הביטוח הלאומי, לוח 2.8.1: נתונים קצבת זקנה חודשית ממוצעת (גילאים, מספר תלויים) לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי השלמת הכנסה ומספר תלויים 2015.

שיעור התקציב המיועד לקצבאות זקנה של תושבי שטח C התקבל ממכפלה של קצבת הזקנה הממוצעת למקבלי השלמת הכנסה, במספר התושבים מעל גיל 62 לנשים ו-67 לגברים, מתוך הנחה מחמירה שכלל האוכלוסייה תהיה זכאית לקבל השלמת הכנסה ולקבל את הקצבה בגיל פרישה.

סך האוכלוסייה ברשות הפלסטינית בגילאי פרישה (נשים מעל 62 וגברים מעל 67) מונה ⁶⁹148,503 איש. בהתאם, האוכלוסייה בגיל פרישה בשטח C היא ⁷⁰4,690. כפי שמוצג בטבלה לעיל, קצבת זקנה חודשית ממוצעת למקבלי קצבה עם השלמת הכנסה עומדת על 3,068 ש"ח. בהתאם לכך, ההוצאה הצפויה לחודש היא: $4,690 \times 3,068 = 14.3$ מיליון ש"ח.

ההוצאה השנתית הצפויה לקצבת זקנה: 172.6 מיליון ש"ח

4.3.7 סיעוד

ביטוח סיעוד משולם לקשישים בעלי מוגבלות פיזית או קוגניטיבית כדי שיוכלו לחיות במסגרת הקהילה ככל האפשר. הכסף נועד לסייע למשפחות המטפלות בהם. החוק חל על כל מבוטחי זקנה ושאיירים, וכן על עקרות בית ועל עולים חדשים שאינם מבוטחים בביטוח זקנה ושאיירים. לעתים הגמלה אינה ניתנת בכסף אלא בשירותים:

רמת התלות	שיעור הגמלה	סכום חודשי	כמות הזכאים למלגת סיעוד בישראל
תלוי במידה רבה	גמלה מלאה	1,992 ₪	77,868
	מחצית גמלה	996 ₪	4,596
	גמלה	ללא תוספת להעסקת מטפל ישראלי	13,972
תלוי במידה רבה מאוד	גמלה מלאה	עם תוספת להעסקת מטפל ישראלי	24,086
		3,284	3,879 ₪

⁶⁹ סימולציית שנתונים על נתוני PCBS, Table 4: Projected Population in the State of Palestine by Age, Region and Sex, End Year 2015

⁷⁰ לפי 150 אלף איש.

⁷¹ ביטוח לאומי, לוח 3.5.1: סכום גמלאות סיעוד (לחודש), לפי רמת זכאות וקצבה ממוצעת.

⁷² ביטוח לאומי, לוח 3.2.1.

מחצית	ללא תוספת להעסקת מטפל ישראלי	1,642 ₪	1,590
גמלה	עם תוספת להעסקת מטפל ישראלי	1,940 ₪	1,180
גמלה	ללא תוספת להעסקת מטפל ישראלי	3,678 ₪	19,081
מלאה	עם תוספת להעסקת מטפל ישראלי	4,470 ₪	15,694
מחצית	ללא תוספת להעסקת מטפל ישראלי	1,839 ₪	1,923
גמלה	עם תוספת להעסקת מטפל ישראלי	2,235 ₪	818
קצבה ממוצעת		2,796 ₪	161,878

תלוי לחלוטין

ההוצאה השנתית על סיעוד בשנת 2015 עמדה על 5.62 מיליארד ש"ח.⁷³ מספר מקבלי הגמלה בשנת 2015 עמד על 163,680 איש.⁷⁴

ההוצאה השנתית הממוצעת בישראל עומדת על $\frac{5,622,000,000}{163,680} = 34,348$ ש"ח. אוכלוסיית גיל הפרישה (גברים מעל גיל 67, נשים מעל גיל 62) בישראל⁷⁵ מונה 995,600 איש. בהתאם לכך, שיעור המקבלים זכאות עומד על $\frac{995,600}{163,680} = 16.4\%$.

סך כל האוכלוסייה ברשות הפלסטינית בגילאי פרישה (נשים מעל 62 גברים מעל 67) מונה 147,870 איש. בהתאם לכך, האוכלוסייה בגיל פרישה בשטחי C מונה 4,670 איש.⁷⁶ על פי החישוב לעיל, מספר הזכאים לגמלאות סיעוד בשטחי C יהיה $16.4\% \times 4,670 = 768$ איש.

סך כל הוצאות צפויות על סיעוד לשנה: $768 \times 34,348 = 26$ מיליון ש"ח

⁷³ ביטוח לאומי, לוח 9: תקבולים, תשלומים ועודפים ביצוע 2015 (מיליוני ש"ח ואחוזים), תקציב הביטוח הלאומי 2015.
⁷⁴ ביטוח לאומי, לוח 6: מספר מקבלי גמלאות 2010-2015, תקציב הביטוח הלאומי 2015. יש פער קל בין הנתונים לבין הטבלאות בשל מקורות מידע שונים, אך אין לכך השפעה מהותית על התחשיב.
⁷⁵ למ"ס, לוח 2.3: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל 2014.
⁷⁶ לפי 150 אלף.

4.4 יתר ההוצאות התקציביות

הסעיפים שחושבו בפרקים הקודמים הם סעיפי תקציב שיש לגביהם הערכות רשמיות של עלות תקציבית לאדם, כגון תקציבי הבריאות והחינוך או נתוני קצבאות הניתנים ישירות לאזרחים הזכאים על פי תעריף מוסכם.

עם זאת, במתן שירות לאוכלוסייה אזרחית יש סעיפים נוספים, שהחישוב לגבי האופן שבו הם צפויים לגדול עם הגידול באוכלוסייה ובשטח הוא מורכב בהרבה.

כמו כן יש לזכור שחלק מהסעיפים שיחושבו בהמשך כבר מיושמים במידה רבה עבור האוכלוסייה הישראלית בשטחי C ואף עבור האוכלוסייה הערבית בשטחי C. כך, למשל, ייתכן שסעיפי תחבורה כגון תחזוקת כבישים בין-עירוניים וסבסוד תחבורה ציבורית יגדלו מעט, אך לא ביחס ישר לגידול באוכלוסייה ובשטח הריבונות.

בחישוב שלהלן נבחן, ראשית, את שיעור ההוצאות הצפויות שחושבו מסך תקציבי המדינה הרלוונטיים, ולאחר מכן נחשב בהתאם את המידה שבה יש להגדיל את ההוצאות הצפויות כדי לכלול גם את שאר סעיפי התקציב.

הוצאה שנתית צפויה תקציב מדינת ישראל שיעור מסך התקציב
בגין שטחי C לשנת 2015 הרלוונטי

בריאות (קופות החולים)	576 מיליון ₪	42.6 מיליארד ₪ ⁷⁷	16%
חינוך	1,039 מיליון ₪	51.93 מיליארד ₪	19%
רווחה (תקציב הביטוח הלאומי)	891.09 מיליון ₪	78.96 מיליארד ₪	29%
סך כל ההוצאות הצפויות שחושבו	2.51 מיליארד ₪	173.47 מיליארד ₪	64%
הערכה של הוצאות צפויות נוספות ⁷⁸	1.65 מיליארד ₪	114.29 מיליארד ₪	36%
סך כל ההוצאות הצפויות	4.16 מיליארד ₪	287.8 מיליארד ₪	100%

⁷⁷ סך תקציב הבריאות ומס הבריאות המופנה לקופות החולים. שאר הוצאות הבריאות מחושבות כחלק מההוצאות הצפויות הנוספות.

⁷⁸ הסעיפים כוללים ביטחון פנים, בריאות, חינוך, השכלה גבוהה, רווחה, העברות לביטוח לאומי, מדע תרבות וספורט, קליטת עלייה, תחבורה, משק המים, אנרגיה, בינוי ושיכון, משפטים, פנים ושלטון מקומי (כולל הכנסות עצמיות של רשויות מקומיות, בניכוי הוצאה על חינוך ברשויות מקומיות שחושבה במלואה כחלק מתחשיב החינוך), משרדים נוספים, שירותי דת, תיירות, חקלאות, תעשייה ותעסוקה, הגנת הסביבה, תקשורת, קרן ביטוח לאומי והוצאות שונות.

ההערכה של ההוצאות הצפויות הנוספות חושבה בהתאם למשקלם היחסי של התקציבים שלא חושבו באופן פרטני בפרקים שלעיל מתוך סך התקציבים הרלוונטיים. עם זאת, כפי שהוסבר לעיל, סביר להניח שחלק ניכר מתקציב המדינה הוא הוצאה קבועה שאינה גדלה עם הגידול באוכלוסייה או בשטח, ושחלק ניכר נוסף הוא הוצאה שכבר נכללת בו.

לפיכך, אנו מעריכים שצריך להוסיף לתחשיב רק 75% מהוצאות אלו, כמפורט להלן:

$$3.75 = 2.51 + 0.75 \times 1.65 \text{ מיליארד ש"ח}$$

ההוצאה השנתית הצפויה בגין מתן אזרחות ישראלית ל-150 אלף תושבים משטחי

C היא 3.75 מיליארד ש"ח

4.5 טבלאות רגישות: הוצאות תקציביות

בטבלאות שלהלן נבחן חלק מהנחות היסוד המרכזיות בפרק זה ונבדוק עד כמה התחשיב הכולל של ההוצאה הצפויה רגיש לשינוי בהנחות. בכל טבלאות הרגישות שלהלן סך ההוצאה השנתית הצפויה מופיע במרכז הטבלה במיליארדי ש"ח.

4.5.1 שיעור האבטלה ושיעור ההשתתפות בכוח העבודה

אחד הגורמים הקשים לחיזוי הם שיעור ההשתתפות ושיעור האבטלה בקרב תושבי שטחי C. בהמשך נראה את ההשלכות של גורמים אלו על ההכנסות הצפויות ממסים, אך בהקשר של הוצאות יש שלוש הוצאות המאזנות את עצמן: (א) דמי האבטלה עולים ככל ששיעור האבטלה גדל אך קטנים כשיעור ההשתתפות קטן; (ב) הבטחת ההכנסה עולה ככל ששיעור ההשתתפות קטן; (ג) הקצבאות לנפגעי עבודה קטנות ככל ששיעור האבטלה גדל ושיעור ההשתתפות קטן.

מכיוון שהנחנו לעיל ששיעור הנפגעים מתאונות עבודה יהיה גבוה בקרב ערביי שטחי C ב-50%, מדובר בהוצאה משמעותית בתחשיב. בטבלת הרגישות אפשר לראות שההשפעות המאזנות של שלושת הגורמים מביאות להבדלים קטנים מאוד בין ההנחות. במפתיע, דווקא שיעור השתתפות נמוך במיוחד מביא להוצאה הנמוכה ביותר:

צפי שיעור השתתפות בכוח העבודה							5%	5%
30.0%	42.0%	44.0%	45.8%	48%	50%	52%		
-3.71	-3.72	-3.73	-3.73	-3.73	-3.74	-3.74	5%	5%

-3.71	-3.73	-3.73	-3.74	-3.74	-3.74	-3.75	6%
-3.71	-3.73	-3.74	-3.74	-3.75	-3.75	-3.75	7%
-3.72	-3.74	-3.74	-3.75	-3.75	-3.75	-3.76	7.8%
-3.73	-3.75	-3.75	-3.76	-3.76	-3.77	-3.77	10%
-3.74	-3.78	-3.78	-3.79	-3.79	-3.80	-3.80	15%
-3.76	-3.80	-3.81	-3.82	-3.82	-3.83	-3.84	20%

4.5.2 השפעת שיעור הילודה על פני עשר שנים

כדי לבחון את ההשפעה על פני עשר שנים באופן עקבי בחרנו שלא לבחון מספרים מוחלטים אלא את הגידול הריאלי הצפוי בהוצאות ביחס לגידול בסך האוכלוסייה בישראל. לצורך כך השתמשנו בהפרש בשיעור הלידות ביחס לאוכלוסייה, העומד על 1.02%,⁷⁹ והגדלנו את ההוצאות על פני עשר שנים בהתאם. הנחה זו היא שמרנית משתי סיבות: ראשית, היא מניחה ששיעור הלידות המדווח על ידי הלמ"ס הפלסטינית הוא מדויק, למרות אינדיקציות ממאגר הנתונים של ה-CIA,⁸⁰ המדווח על פריון לאשה נמוך יותר בשטחי הרשות הפלסטינית מאשר בישראל. שנית, הנחה זו מביאה בחשבון רק לידות. ריבוי טבעי מתחשב גם בפטירות (סך כל הלידות פחות סך כל הפטירות) ושיעור ההגירה. על פי מאגר הנתונים של ה-CIA שיעור הגידול הכולל של האוכלוסייה בישראל הוא 1.56% ובשטחי יהודה ושומרון⁸¹ על 1.86%, כלומר פער גידול זניח של 0.32%.

טבלת הרגישות שלהלן מציגה את ההוצאה הריאלית הממוצעת על פני עשר שנים כששתי ההנחות ניתנות לבדיקה הן בקשר לפער הראשוני⁸² והן בקשר להתרחבות או לצמצום שלו במשך השנים.⁸³

שינוי שנתי ביחס בין הגידול בישראל לבין הגידול של תושבי C							פער בין קצב גידול האוכלוסייה בישראל לקצב
1.3	1.2	1.1	1.0	0.9	0.8	0.7	
-3.94	-3.92	-3.91	-3.89	-3.88	-3.86	-3.85	
-3.97	-3.95	-3.93	-3.91	-3.90	-3.88	-3.86	
-4.00	-3.98	-3.96	-3.94	-3.92	-3.90	-3.88	0.7%
							0.8%
							0.9%

⁷⁹ כ-3.2% לעומת כ-2.2% בישראל.

⁸⁰ The World FactBook, CIA Publications, 2015

⁸¹ כולל יהודים, ייתכן וללא ההתיישבות היהודית ביו"ש שיעור הגידול זהה או אפילו קטן משיעור הגידול בישראל.

⁸² יש לשים לב שלכמות הלידות יש השפעה ישירה גם על קצבת האימהות, אך לשינויים בהנחות בנוגע לקצבה זו אין השפעה גדולה על סך ההוצאה התקציבית.

⁸³ בהקשר זה יש שתי השפעות סותרות: מחד גיסא, הגידול בקצבת הילדים והשיפור בתנאים הסוציאליים בכלל הוא גורם מעודד ילודה; מאידך גיסא הגידול ביוקר המחיה והשינויים בהשכלת נשים ובנורמות של רמת המחיה הן גורם מרסן ילודה. קשה לקבוע מראש איזו השפעה תגבר, אך אפשר לראות את ההשלכות לכאן או לכאן בטבלת הרגישות.

-4.03	-4.01	-3.98	-3.96	-3.94	-3.92	-3.90	1.02%	בשטחי C לפי נתוני הלמ"ס הפלסטינית
-4.05	-4.03	-4.00	-3.98	-3.96	-3.93	-3.91	1.1%	
-4.08	-4.06	-4.03	-4.00	-3.98	-3.95	-3.92	1.2%	
-4.11	-4.08	-4.05	-4.02	-4.00	-3.97	-3.94	1.3%	

4.5.3 שיעור הרכיב הקבוע בהוצאות

כפי שהוסבר לעיל, את התוספת להוצאות כמו חינוך, בריאות ורווחה אפשר לחשב ישירות לפי מספר התושבים הצפויים להצטרף למשק ומאפייניהם. הוצאות אחרות של משרדים הפועלים ברמת המאקרו, כמו משרד התקשורת והמשרד להגנת הסביבה, יש לחשב בעקיפין, לפי משקלם בתקציב הכולל. מאחר שחלק ניכר מההוצאות של משרדים אלו קבוע ואינו משתנה ביחס ישר לגידול באוכלוסייה או בשטח המדינה, הנחנו שלפחות 25% מההוצאות הן קבועות והתוספת תחושב לפי 75% ממשקל ההוצאה בתקציב המדינה. הנחות אחרות בנוגע לנקודה זו ישנו את התוצאות כמפורט להלן:

שיעור הרכיב הקבוע מסך ההוצאות שאין מחושבות במישרין						
40%	35%	30%	25%	20%	15%	10%
-3.50	-3.58	-3.66	-3.75	-3.83	-3.91	-3.99

4.5.4 מספר התושבים בשטחי C

כפי שהודגש בהקדמה, מספר התושבים בשטחי C אינו ידוע לגורמים המוסמכים והוא מוטל בספק גדול. גם אם אכן חיים כיום בשטחי C 150 אלף איש, אין זה ודאי שבתרחיש של החלת ריבונות יקבלו כולם אזרחות או תושבות. הנחות אחרות בנוגע לנקודה זו ישנו את התוצאות כמפורט להלן:

תושבים בשטחי C						
225,000	200,000	175,000	150,000	125,000	100,000	75,000
-5.62	-4.99	-4.37	-3.75	-3.12	-2.50	-1.87

5. הכנסות ממסים והגידול הצפוי בתוצר

5.1 מסי מדינה

5.1.1 מס הכנסה לשכירים ולעצמאים

מס הכנסה משכירים ומעצמאים בישראל מהווה חלק ניכר כ-20% מסך הכנסות המדינה, אולם מבנה המס הפרוגרסיבי מוביל לכך שעיקר הגבייה מגיע מהעשירונים הגבוהים. הכנסות המדינה ממס הכנסה התקבלו מהכפלת מספר השכירים והעצמאים בהוצאה הממוצעת למס הכנסה על בסיס עשירוני הכנסה כספית.

כפי שהוסבר לעיל בתחשיב של דמי האבטלה, אנחנו מעריכים כי בשנים הראשונות לאחר החלת הריבונות יהיה שיעור ההשתתפות של תושבי שטחי C זהה לשיעור ההשתתפות כיום בשטחי הרשות הפלסטינית, אך שיעור האבטלה יהיה זהה לשיעור הממוצע של ערביי ישראל. ייתכן שיתקיים תהליך של פחות בשיעור ההשתתפות של הגברים וגידול בשיעור ההשתתפות של הנשים, אך אין סיבה להניח שבתמהיל הכולל יהיה שינוי משמעותי.

התפלגות האוכלוסייה לפי עשירונים והחלוקה בין שכירים לעצמאים התקבלה מהיחסים המקבילים בקרב ערביי ישראל.

נשים	גברים	סך הכול	
1,422,628	1,460,176	2,882,804	מספר האנשים בגיל העבודה ברשות הפלסטינית (אוכלוסייה מגיל 15)
44,930	46,116	91,046	מספר האנשים בגיל העבודה בשטחי C (3.2%)
19.2%	71.6%	45.8%	שיעור כוח העבודה ברשות הפלסטינית ⁸⁴
36.5%	23.8%	26.5%	שיעור האבטלה ברשות הפלסטינית
24.9%	63.5%	44.3%	שיעור ערביי ישראל המוסלמים

⁸⁴ PCBS, Table 3 & 4: Percentage Distribution of Persons Aged 15 Years and Above in Palestine by Region, Sex and Labour Force Status, (ILO Standards) 2014

			בכוח העבודה ⁸⁵
7.8%	7.0%	9.6%	שיעור האבטלה בכלל ערביי ישראל
340,100	255,800	84,300	מספר הערבים המוסלמים בישראל המועסקים ⁸⁶
305,700	225,500	80,200	מספר הערבים המוסלמים בישראל השכירים
89.9%	88.2%	95.1%	שיעור הערבים המוסלמים השכירים מקרב המועסקים
38,506	30,708	7,798	מספר העובדים הצפויים בשטחי C
34,611	27,070	7,419	מספר השכירים הצפויים בשטחי C

מאחר שמס ההכנסה הוא מס פרוגרסיבי יש להעריך מה תהיה התפלגות ההכנסה של העובדים ולהכפיל את ההערכה בשיעור גביית המס הצפוי. לצורך כך נניח שהתפלגות ההכנסות הצפויה תהיה זהה להתפלגות ההכנסות של ערביי ישראל:⁸⁷

התפלגות	משקי בית – ערביי ישראל	משקי בית ערביים	ממוצע נפשות במשק בית	משקי בית ערביים	משקי בית באוכלוסייה (אלפים)	משקי בית במדגם	עשירונים
	1.3%	3.9	3.95		232.1	866	10
	1.3%	3.9	3.95	1.7%	232	900	9
	1.3%	3.9	3.95		232.2	877	8

⁸⁵ למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2015, לוח 12.10: ערבים בני 15 ומעלה, לפי תכונות כוח העבודה, מין ותכונות נבחרות.

⁸⁶ למ"ס, סקר כוח אדם 2013, לוח 8.3: מועסקים ושכירים ערבים, לפי ענף כלכלי (סיווג 2011), משלח יד (סיווג 2011), ממוצע שעות עבודה לשבוע, דת ומין.

⁸⁷ למ"ס, סקר הוצאות משק הבית 2013, לוח 2: הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת בעשירונים של משקי בית לפי הכנסה כספית נטו לנפש סטנדרטית. התפלגות משקי הבית בין העשירונים מפולגת לפי משקי הבית במדגם.

2.4%	7.4	3.19	3.2%	232.3	925	7
6.4%	19.5	3.31	8.4%	232.3	916	6
7.5%	22.8	3.35	9.8%	232.3	935	5
10.5%	32.0	3.49	13.8%	232.2	969	4
14.7%	44.6	3.36	19.2%	232.1	1034	3
22.1%	67.3	3.43	29.1%	231.4	1026	2
32.4%	98.6	4.16	42.3%	233.1	1059	1
100.0%	304.2	3.28	13.1%	2321.9	9507	סך הכול

פילוח גביית מס ההכנסה בפועל על פני עשירוני הכנסה לשכירים:⁸⁸

עשירון הכנסה לא מתוקננת בש"ח לחודש שיעור מס הכנסה מס הכנסה בש"ח לחודש

-	-	1,052	1
-	-	2,061	2
-	-	3,199	3
-	-	4,351	4
27.5	0.5	5,504	5
123.0	1.8	6,836	6
281.3	3.3	8,524	7
671.2	6.1	11,003	8
1,718.6	11.1	15,483	9
7,190.1	23.1	31,126	10

פילוח גביית מס ההכנסה בפועל על פני עשירוני הכנסה לעצמאים:⁸⁹

עשירון הכנסה לא מתוקננת בש"ח לחודש שיעור מס הכנסה מס הכנסה בש"ח לחודש

-	-	1,052	1
-	-	2,061	2
-	-	3,199	3
-	-	4,351	4
27.5	0.5	5,504	5

⁸⁸ מנהל הכנסות המדינה 2015, פרק ה' מיסוי ישיר על יחידים, לוח 11: שכירים התפלגות ההכנסה.

⁸⁹ מנהל הכנסות המדינה 2015, פרק ה' מיסוי ישיר על יחידים, לוח 12: עצמאים התפלגות ההכנסה.

123.0	1.8	6,836	6
281.3	3.3	8,524	7
671.2	6.1	11,003	8
1,718.6	11.1	15,483	9
7,190.1	23.1	31,126	10

עשירון	התפלגות מוערכת	מספר השכירים	סך כל הגבייה השנתית הצפויה משכירים	מספר העצמאים	סך כל הגבייה השנתית הצפויה מעצמאים
1	32.4%	11,220	-	1,263	-
2	22.1%	7,662	-	862	38,128 ₪
3	14.7%	5,071	-	571	106,305 ₪
4	10.5%	3,646	-	410	501,622 ₪
5	7.5%	2,590	855,475 ₪	292	919,594 ₪
6	6.4%	2,220	3,278,587 ₪	250	1,652,666 ₪
7	2.4%	846	2,855,224 ₪	95	1,218,368 ₪
8	1.3%	449	3,617,726 ₪	51	1,295,080 ₪
9	1.3%	449	9,255,473 ₪	51	2,710,694 ₪
10	1.3%	449	38,738,518 ₪	51	14,897,988 ₪
סך הכול			58,601,004 ₪		23,340,445 ₪

סך כל הגבייה השנתית הצפויה של מס הכנסה: 58.6 מיליון ש"ח + 23.3 מיליון ש"ח = 81.9 מיליון ש"ח

5.1.2 מס ערך מוסף

ההוצאה על מע"מ מושפעת מאוד מגודל משק הבית. לפיכך, את הכנסות המדינה מתשלומי המע"מ של תושבי שטחי C מקבלים על ידי הכפלה של מספר משקי הבית לפי גודלם, בהוצאה הממוצעת לתצרוכת למשק בית על פי מספר הנפשות.

מספר משקי הבית התקבל על בסיס התפלגות מספר הילדים למשק בית של ערביי ישראל ועל בסיס הנחות נוספות שיפורטו בהמשך.

הוצאה חודשית ממוצעת לתצרוכת במגזר הערבי, כולל פירות וירקות וכולל ארנונה:⁹⁰

נפשות במשק בית	1	2	3	4	5	6+
	6,202 ₪	9,344 ₪	11,120 ₪	12,532 ₪	13,591 ₪	13,636 ₪

הוצאה חודשית ממוצעת במגזר הערבי, פירות וירקות:⁹¹

נפשות במשק בית	1	2	3	4	5	6+
	304 ₪	406 ₪	442 ₪	500 ₪	601 ₪	643 ₪

הוצאה חודשית ממוצעת על ארנונה במגזר הערבי:

נפשות במשק בית	1	2	3	4	5	6+
	64 ₪	182 ₪	255 ₪	274 ₪	308 ₪	260 ₪

הוצאה חודשית לתצרוכת ללא פטור ממע"מ במגזר הערבי:

נפשות במשק בית	1	2	3	4	5	6+
	5,834 ₪	8,756 ₪	10,423 ₪	11,758 ₪	12,682 ₪	12,733 ₪

כפי שאפשר לראות, ההוצאה החייבת במע"מ מושפעת מאוד מגודל המשפחה. אמנם ההוצאה מושפעת לא מעט מגובה ההכנסה הפנויה לנפש, אך בהיעדר נתונים זמינים אנחנו מעריכים שמדובר בקירוב טוב; כמו כן אנחנו מעריכים שעיקר הפערים בהכנסה לנפש באים לידי ביטוי בפילוח המגזרי. למרות זאת, בהמשך נניח הנחות שמרניות נוספות ונבחן נתון זה בטבלת רגישות. כדי לחשב את גובה המע"מ הצפוי יש לקבוע מה התפלגות הנפשות ומה מספר משקי הבית בשטחי C. נתונים בנושא זה אינם זמינים, לא על ערביי ישראל ולא על ערביי הרשות הפלסטינית. לפיכך, ביצענו

⁹⁰ סקר הוצאות משק הבית 2013 (למ"ס), לוח 6: הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת למשק בית, לפי קבוצת אוכלוסייה ומספר נפשות במשק הבית. הנתונים הם במחירי 2013. רוב התחשיבים במסמך זה מבוססים על מחירי 2015; השינויים בין השנים במדד המחירים הכללי היו קרובים מאוד לאפס.

⁹¹ שם, לוח 6.

את התחשיבים בהתבסס על מספר הילדים במשק בית בקרב ערביי ישראל ועל בסיס ההנחות שיוצגו בשלבים שלהלן:

ילדים במשקי בית לפי מספר הילדים ערביי ישראל (אלפים):⁹²

ילדים במשק בית	1	2	3	4	5+
סך הכול	45.2	133.6	178.3	138.6	161.4

מספר הילדים במשק בית בשטחי C, על פי ההתפלגות של ערביי ישראל (10.44%):

ילדים במשק בית	1	2	3	4	5+
סך הכול	4.7	13.9	18.6	14.5	16.8

משקי בית לפי מספר הילדים מתחת לגיל 17:

ילדים במשק בית	1	2	3	4	5+
סך הכול	4.7	7.0	6.2	3.6	3.4
24.9					

150	סך כל האוכלוסייה בשטחי C
68.6	ילדים מתחת לגיל 17
81.4	מבוגרים
49.76	הורים (לפי שני הורים למשק בית)
31.6	מבוגרים ללא ילדים

⁹² למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2015, לוח 5.5: ילדים עד גיל 17 במשק בית, לפי סוג משק בית, מספר ילדים עד גיל 17 במשק בית וקבוצת אוכלוסייה.

מבוגרים ללא ילדים וילדים במשק מתחת לגיל 17, לפי חלוקה של יותר מחמישה ילדים למשק בית (סה"כ 16.8), בין חמישה לשישה ילדים, לפי הנחת 70% במשקי בית עם חמישה ילדים:

ילדים במשק	מבוגרים ללא ילדים	1	2	3	4	5	6		
								סך	הכול
		4.7	13.9	18.6	14.5	11.8	5.1	68.6	
						0.7	0.3		

חלוקה ראשונה: תחת ההנחה ש-50% מהמבוגרים ללא הילדים חיים במשק בית משותף עם הוריהם ואחיהם הקטנים, צורפו ה-50% הנותרים באופן אחיד ליתר הילדים המחולקים לפי **מספר הילדים למשק בית**:

ילדים במשק	מבוגרים ללא ילדים	1	2	3	4	5	6		
								סך	הכול
		7.4	16.6	21.2	17.1	14.4	7.7	100.2	
								0.5	

חלוקה שנייה: תחת ההנחה ש-50% מהמבוגרים ללא הילדים חיים במשק משלהם הם רווקים והיתר הם זוגות, חילקנו את כלל הילדים והמבוגרים ללא ילדים לפי **מספר הנפשות למשק בית**, תוך הנחה שבכל משק בית יש שני הורים:

נפשות במשק	רווקים	זוגות	3	4	5	6	7	8		
									סך	הכול
	7.9	7.9	7.4	16.6	21.2	17.1	14.4	7.7	100.2	
	0.5	0.5								

חלוקה שלישית: חלוקת משקי הבית לפי היחס בין מספר הילדים והמבוגרים ללא ילדים למספר הילדים והמבוגרים ללא ילדים למשק בית (לא כולל ההורים):

נפשות	רווקים	זוגות	3	4	5	6	7	8
במשק בית								
משקי בית 43.0	7.9	4.0	7.4	8.3	7.1	4.3	2.9	1.3
נפשות ללא הורים למשק בית	1	2	1	2	3	4	5	6

הוצאה חודשית על תצרוכת ללא פטור ממע"מ למשקי בית בשטחי C (באלפי ש"ח) לפי משק בית, והוצאה ממוצעת למשק בית לפי מספר הנפשות (מחירי 2013):

נפשות	1	2	3	4	5	6	7	8
במשק בית								
	46,143	34,627	76,657	97,487	89,823	54,447	34,747	16,321
	477,582							

הוצאה שנתית על תצרוכת למשקי בית בשטחי C (במיליוני ש"ח):

נפשות	1	2	3	4	5	6	7	8
במשק בית								
	5,427	553	415	920	1,170	1,078	653	441
	196							

סך כל ההוצאה השנתית על מע"מ למשקי בית בשטחי C (באלפי ש"ח):⁹³

נפשות	1	2	3	4	5	6	7	8
במשק בית								
	80,454	60,375	133,658	169,977	156,614	94,932	64,071	28,457
	788,540							

⁹³ כפל ב-(17% / 117%).

על הסכום הכולל שהתקבל בחישוב עד כה הוספנו שתי הנחות שמרנות: (א) ההוצאה הממוצעת של תושבי שטחי C תהיה 90% מההוצאה הממוצעת של ערביי ישראלי; (ב) גביית המע"מ בשטחי C תתבצע רק על 90% מהתצרוכת.

סך כל ההכנסה השנתית ממע"מ: 638.72 מיליון ש"ח

5.1.3 יתר מסי המדינה מהמעגל הראשון

תת-פרק זה מהווה אינדיקציה לגבי כלל תוספת המסים הצפויה מהמעגל הראשון, כלומר: מהתושבים עצמם ומהחברות שבהן הם צפויים לעבוד.

בתתי-הפרקים הקודמים חישבנו הכנסות ממסים הניתנות לחישוב באופן פרטני כתלות בשכר הצפוי או בצריכה הצפויה. כאן נעריך את התשלומים של שאר המסים על פי היחס בינם לבין סעיפי המסים שחושבו לעיל בתקציב המדינה. שאר המסים הם מס חברות מהחברות שבהן יועסקו העובדים, מסי נדל"ן, מסי ייבוא, מס דלק (בלו) ואגרות למיניהן.

להערכתנו תחשיב זה מוטה כלפי מטה שכן בגלל הפרוגרסיביות, תשלומי מס ההכנסה הצפויים לאוכלוסייה זו הם נמוכים בהשוואה לשאר רכיבי המס, ולכן לכאורה צריך היה לבצע מכפלה של סכום גבוה יותר. בחרנו לדבוק בחישוב זה מטעמי שמרנות.

התחשיב אינו כולל מעגלים נוספים כגון תוספת מס החברות הנובעת מהגדלת הצריכה, תוספת מס ההכנסה ומס הדיבידנד שישלמו העובדים והבעלים בחברות אלו בגין הגידול בהכנסתם, תוספת הצריכה והמע"מ בגין הגידול בצריכה שנובע מהגידול בהכנסה וכן הלאה.

התוספת ממעגלים נוספים היא משמעותית; להערכתנו היא יכולה להגיע ליותר מ-50% מהתוספת בגין המעגל הראשון.⁹⁴ חישוב מדויק שלה דורש הנחות מורכבות החורגות ממחקר זה.

מסים מחושבים ומסים נבחרים	תקציב 2015 ⁹⁵ (מיליון ש"ח)	שיעור מס הכנסה	שטחי C מחושב (מיליון ש"ח)
מס הכנסה משכירים	42,000	16%	58.60
מס הכנסה מעצמאים	11,700	4%	23.34
מע"מ	87,500	34%	638.72

⁹⁴ אינדיקציה רלוונטית היא הפער בין תחשיב התוצר המבוסס על המסים המחושבים כאן לבין תחשיב התוצר המבוסס על תפוקה ממוצעת לעובד בענפים הרלוונטיים, שאף הוא אינו מתחשב במלוא תוספת התוצר של המעגלים הנוספים.

⁹⁵ עיקרי תקציב 2015, לוח 12: הכנסות המדינה ממסים 1 בשנים 2012-2015, לפי סוג המס (במיליוני ש"ח ובאחוזים).

720.66	54%	141,200	סך כל המסים המחושבים
270.50	20%	53,000	מס חברות, מנהלי חברות ודיבידנד
69.92	5%	13,700	מסים על הוצאות שכר
36.75	3%	7,200	מסי נדל"ן
105.65	8%	20,700	כלל המסים על ייבוא
95.95	7%	18,800	כלל המסים המקומיים ⁹⁶
32.66	2%	6,400	אגרות
1,332.1	100%	261,000	סך כל המסים התקציביים

הצפי השנתי לסך המסים התקציביים מהמעגל הראשון: 1.33 מיליארד ש"ח

⁹⁶ מס קנייה מקומי, מס דלק, מס טבק ומס בולים.

5.2 מסים נוספים שאינם כלולים בתקציב המדינה

5.2.1 ביטוח לאומי ומס בריאות

סך ההכנסות מתשלומי הביטוח הלאומי ומס הבריאות של תושבי שטחי C מתקבל על ידי הכפלת מספר משקי הבית בהוצאה הממוצעת למשק בית למס בריאות ולמס ביטוח לאומי, המפולגים גם הם על בסיס מספר הנפשות במשק בית.

הוצאה חודשית ממוצעת לביטוח לאומי לפי מספר נפשות במשק בית:⁹⁷

נפשות	1	2	3	4	5	6+
במשק בית	294 ₪ *	294 ₪ *	294 ₪ *	382 ₪	362 ₪	280 ₪

הוצאה חודשית ממוצעת למס בריאות לפי מספר נפשות במשק בית:⁹⁸

נפשות	1	2	3	4	5	6+
במשק בית	411 ₪ *	264 ₪	401 ₪	449 ₪	475 ₪	444 ₪

סך ההוצאה החודשית הממוצעת על מס בריאות וביטוח לאומי:

נפשות	1	2	3	4	5	6+
במשק בית	705 ₪	558 ₪	695 ₪	831 ₪	837 ₪	724 ₪

מספר משקי הבית בשטחי C לפי מספר נפשות במשק בית (אלפים):⁹⁹

סך כל	1	2	3	4	5	6	7	8
משקי הבית	7.9	4.0	7.4	8.3	7.1	4.3	2.9	1.3

⁹⁷ למ"ס, סקר הוצאות משק הבית 2013, לוח 6: הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת למשק בית, לפי קבוצת אוכלוסייה ומספר נפשות במשק הבית. * ממוצע כללי, הנתון אינו מובהק.

⁹⁸ שם. גם כאן מדובר בממוצע כללי, הנתון אינו מובהק.

⁹⁹ מתוך חישוב בסעיף הכנסות ממע"מ.

הוצאה חודשית על ביטוח לאומי ומס בריאות למשקי הבית, על בסיס מספר נפשות למשק בית (באלפי ש"ח):

8	7	6	5	4	3	2	1	
928	2,089	3,096	4,922	6,940	5,111	2,207	5,576	30,870
								סה"כ

הוצאה שנתית על ביטוח לאומי ומס בריאות למשקי הבית, על בסיס מספר נפשות למשק בית (באלפי ש"ח):

8	7	6	5	4	3	2	1	
11,136	25,073	37,150	59,070	83,276	61,337	26,480	66,913	

ההכנסה השנתית לביטוח לאומי ומס בריאות: 370.435 מיליון ש"ח

5.2.2 ארנונה

סך ההכנסות מתשלומי מס ארנונה של תושבי שטחי C מתקבל על ידי הכפלת מספר משקי הבית בהוצאה הממוצעת למשק בית על ארנונה, המפולגת גם היא על בסיס מספר הנפשות במשק בית.

הוצאה חודשית לארנונה למשק בית ערבי לפי מס נפשות במשק בית¹⁰⁰ (בש"ח):

נפשות במשק בית	רווק	זוג	3	4	5	6+
ממוצע 253	64 ₪	182 ₪	255 ₪	274 ₪	308 ₪	260 ₪

מספר משקי הבית בשטחי C לפי מספר נפשות במשק בית¹⁰¹:

נפשות במשק בית	רווק	זוג	3	4	5	6	7	8
43.0 סך הכול	7.9	4.0	7.4	8.3	7.1	4.3	2.9	1.3

¹⁰⁰ למ"ס, סקר הוצאות משק הבית 2013, לוח 6: הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת למשק בית, לפי קבוצת אוכלוסייה ומספר נפשות במשק הבית.
¹⁰¹ מתוך החישוב בסעיף ההכנסות ממע"מ.

סך כל ההוצאות החודשיות לארנונה למשקי בית בשטחי C (כמות משקי הבית X ההוצאה החודשית לארנונה, באלפי ש"ח):

נפשות	רווק	זוג	3	4	5	6	7	8
במשק בית								
9,656 ₪	506 ₪	720 ₪	1,875 ₪	2,554 ₪	1,806 ₪	1,112 ₪	750 ₪	333 ₪

סך כל ההוצאות השנתיות לארנונה למשקי בית בשטחי C (באלפי ש"ח):

נפשות	רווק	זוג	3	4	5	6	7	8
במשק בית								
₪	6,074 ₪	8,637 ₪	₪	30,644 ₪	₪	13,341 ₪	9,004 ₪	3,999 ₪
115,878			22,505	21,673				

ההכנסה השנתית מארנונה: 115.88 מיליון ש"ח

5.3 סך כל ההכנסות ממסים

סיכום הכנסות ממסים	שטחי C (במיליוני ש"ח)
מסים ישירים	459.11
מסים עקיפים	840.32
אגרות	32.66
ביטוח לאומי ומס בריאות	370.44
ארנונה	115.88
סך כל ההכנסות ממסים	1,818

5.4 טבלאות רגישות להכנסות ממסים

בטבלאות שלהלן נבחן חלק מהנחות היסוד המרכזיות בפרק זה ונבדוק עד כמה התחשיב הכולל של ההכנסות ממסים רגיש לשינויים בהן. סך ההכנסה השנתית הצפויה ממסים מופיע בכל הטבלאות במרכז הטבלה, במיליארדי ש"ח.

5.4.1 שיעור האבטלה ושיעור ההשתתפות בכוח העבודה

כאמור, אחד הגורמים הקשים לחיזוי הם שיעור ההשתתפות ושיעור האבטלה בקרב תושבי שטחי C:

צפי שיעור השתתפות בכוח העבודה							אבטלה
30.0%	42.0%	44.0%	45.8%	48%	50%	52%	
1.77	1.81	1.82	1.82	1.83	1.84	1.84	
1.77	1.81	1.82	1.82	1.83	1.84	1.84	
1.77	1.81	1.81	1.82	1.83	1.83	1.84	
1.77	1.81	1.81	1.82	1.83	1.83	1.84	
1.76	1.80	1.81	1.81	1.82	1.83	1.83	
1.76	1.80	1.80	1.81	1.81	1.82	1.83	
1.75	1.79	1.79	1.80	1.80	1.81	1.82	

5.4.2 השפעת שיעור הילודה על פני עשר שנים

בדומה לניתוח הרגישות בפרק 4.5.2, גם כאן אנו בוחנים את ההכנסה התקציבית הריאלית הממוצעת על פני עשר שנים ביחס להנחות לגבי גידול האוכלוסייה. מובן שאין הכוונה ששיעור הילודה עצמו הוא שישפיע, אך מכיוון שבשטחי C האוכלוסייה צעירה יותר ככלל, תהיה לכך השפעה על מספר הצעירים הנכנסים למעגל העבודה באוכלוסייה זו כמו גם על הצריכה, ולכן גם על הגידול בתשלום מע"מ.

שינוי שנתי ביחס בין הגידול בישראל לבין הגידול של תושבי C							פער בין קצב גידול האוכלוסייה בישראל לקצב בשטחי C לפי נתוני הלמ"ס הפלסטינית
1.3	1.2	1.1	1.0	0.9	0.8	0.7	
1.90	1.89	1.88	1.87	1.87	1.86	1.85	
1.91	1.90	1.89	1.88	1.88	1.87	1.86	
1.92	1.91	1.90	1.89	1.89	1.88	1.87	
1.94	1.93	1.92	1.91	1.90	1.89	1.88	
1.95	1.94	1.93	1.92	1.90	1.89	1.88	
1.97	1.95	1.94	1.93	1.91	1.90	1.89	
1.98	1.97	1.95	1.94	1.92	1.91	1.90	

5.4.3 שיעור גביית מע"מ והיקף הצריכה

מע"מ מהווה חלק מהותי מכלל ההכנסות הצפויות ממסים. כפי שהובהר בפרק על מע"מ, להנחות בדבר היקף הצריכה ושיעור הגבייה של מע"מ יש השלכות משמעותיות על תחשיב ההכנסות ממסים.

חישוב הצריכה בוצע לפי ההוצאה למשק בית במגזר הערבי, ובהתאם על פי פילוח גודל משקי הבית בקרב תושבי שטחי C. הנחנו שיהיה הפרש של 10% בין משק בית במגזר הערבי למשק בית בגודל דומה בקרב תושבי שטחי C, ולכן הכפלנו במקדם של 0.9. באותו אופן הנחנו שגביית מע"מ בפועל מהצריכה תהיה נמוכה ב-10%.

בטבלה שלהלן נבחן כיצד שינויים בהנחות אלו משפיעים על ההכנסה הצפויה ממסים:

שיעור צריכה ביחס למשק בית בגודל דומה במגזר הערבי							גביית מע"מ
99%	96%	93%	90%	87%	84%	81%	
1.88	1.84	1.81	1.77	1.73	1.69	1.66	
1.93	1.89	1.85	1.81	1.78	1.74	1.70	
1.98	1.94	1.90	1.86	1.82	1.78	1.74	
2.03	1.99	1.95	1.91	1.87	1.82	1.78	
2.08	2.04	2.00	1.95	1.91	1.87	1.82	
2.13	2.09	2.04	2.00	1.96	1.91	1.87	
2.18	2.14	2.09	2.05	2.00	1.96	1.91	

5.4.4 מספר התושבים בשטחי C

כפי שהודגש בהקדמה למחקר, מספר התושבים בשטחי C אינו ידוע לגורמים המוסמכים והמספר המדויק מוטל בספק גדול. מעבר לכך, גם אם אכן יש כיום בשטחי C 150 אלף איש, אין זה ודאי שבתרחיש של החלת ריבונות יקבלו כולם אזרחות או תושבות.

תושבים בשטחי C						
225,000	200,000	175,000	150,000	125,000	100,000	75,000
2.70	2.40	2.10	1.80	1.50	1.20	0.90

6. הגידול הצפוי בתוצר

בפרק זה הגידול הצפוי בתוצר מתייחס לגידול הצפוי מתוספת כוח האדם וכן מהציוד ומהשטחים הנמצאים בבעלות פרטית של תושבי שטחי C בלבד.

להערכתנו יהיו להחלת הריבונות על שטחים אלו משמעויות כלכליות נרחבות נוספות, בעיקר בשל הרחבת שטחי הנדל"ן לבנייה ישראלית בשטחי C הקרובים למרכז הארץ. תרחיש של בנייה מואצת בשטחים אלו יביא לתוספת ישירה לתוצר, אך יש לו משמעויות עקיפות נרחבות על היעילות של המשק ועל עליית התפוקה הכללית בהתאם. תוספות אלו אינן נכללות בפרק זה.

את הגידול הצפוי בתוצר אנחנו מעריכים בשלוש שיטות כדי לתקף את ההערכה:

- (א) הערכה של היחס בין המסים הצפויים לבין התוצר.
- (ב) תחשיב תוצר לעובד על פי פילוח הענפים הרלוונטיים.
- (ג) הערכה של היחס בין השכר הממוצע בישראל לבין השכר הצפוי לעובדים החדשים, ומכפלה שלו בתוצר הממוצע לעובד ישראלי.

בכל השיטות יש לשים לב לשתי נקודות חשובות:

ראשית, פונקציות ייצור מקובלות במאקרו-כלכלה מפרידות בין התרומה לתוצר בגין תוספת העובדים לבין התרומה לתוצר בגין תוספת גורמי ייצור כגון ציוד, מכונות וקרקעות. במקרה זה בחרנו שלא לבצע את ההפרדה. בשונה ממקרה של הגירה או עלייה לארץ, במחקר זה אנו בוחנים את תוספת העובדים המלווה בתוספת של ציוד ושטחים שבבעלותם. ייתכן שכדי לממש את הפוטנציאל הגלום בהעסקתם יהיה על המשק להשקיע בציוד נוסף, אך להערכתנו השקעה זו מתבטלת בהקשר של תוספת קרקעות¹⁰² לחקלאות ולבנייה (פרטית, מסחרית או תעשייתית). בהתאם לכך התייחסנו לתוצר ממוצע לעובד כנקודת התייחסות, ללא ניכוי התרומה של ההשקעה בציוד. בשל התרומה הצפויה של הקרקעות בבעלות פרטית ייתכן אף שמדובר בהערכת חסר.¹⁰³

שנית, בשנת 2015 עבדו בישראל 95 אלף בעלי היתרים המתגוררים בשטחי הרשות הפלסטינית. ייתכן מאוד שרבים מהם מתגוררים בשטחי C ובשל כך תורמים כבר היום לתוצר המקומי. למרות זאת בחרנו שלא לנכות את התרומה הזו מתוספת התוצר, בשל שתי סיבות עיקריות:

¹⁰² כאמור לעיל, קרקעות בבעלות תושבי שטחי C; קרקעות בבעלות מדינה או בבעלות ישראלית אינן נכללות בתחשיב.

¹⁰³ אין להקל ראש בעובדה שיחס הון תוצר ברשות הפלסטינית ככל הנראה נמוך מאוד. כן ייתכן שחלק מההון הקיים יימצא לא הולם למשק הישראלי, כך שיידרשו השקעות הון גדולות לאחר החלת הריבונות כדי להגיע לתוצר החזוי. עם זאת, להערכתנו פוטנציאל השימוש בקרקעות לחקלאות, לתעשייה ונדל"ן מסחרי יצדיק את ההשקעות באופן שמאזן את החישובים ואף למעלה מזה, ולכן מצדיק את ההנחה.

(א) אין לנו יכולת להעריך מה יהיה מספר העובדים משטחי הרשות בישראל לאחר החלת הריבונות. מספר זה תלוי במספר ההיתרים שתוציא מדינת ישראל, ואין סיבה להניח שהוא יקטן לאחר החלת הריבונות. תוספת השטחים שנלווית למהלך והתכניות הכלליות להרחבת היצע הדיור בישראל יחייבו תוספת משמעותית של עובדים, כך שלא סביר להניח שקליטת עובדים אלו כישראלים תגרע ממספר בעלי ההיתרים.

(ב) מספר בעלי ההיתרים אינו יציב והוא תלוי מאוד במצב הביטחוני. בתחשיבים שיוצגו לעיל, מספר העובדים כולל גם עובדים זרים ועובדים משטחי הרשות שלא עבדו במשרה מלאה ואף כאלו שעבדו רק חלק מהשנה. מכאן מובן שהתחשיב של ממוצע תפוקה לעובד הוא מלכתחילה מוטא כלפי מטה. אי-הוודאות של המשק ושל המעסיק לגבי מספר העובדים הצפוי בשנה נתונה וכן מספר ימי העבודה והרציפות בתוך השנה מקטינה במידה ניכרת את תוחלת התפוקה שיש לייחס לעובדים אלו במצב הנוכחי. להלן התפתחות כמות העובדים הזרים ותושבי הרשות הפלסטינית בעלי ההיתרים על פני השנים:¹⁰⁴



¹⁰⁴ מקור: למ"ס, עיבוד מיוחד לבקשתנו. תודה רבה לשלומית כהן, ראש ענף הפצת מידע על עזרתה בכלל ועל הסיוע באיסוף נתונים אלו בפרט.

השילוב של ההערכה מוטה כלפי מטה. הסרת גורם אי-הוודאות לגבי עובדים אלו הן ברמת המשק והן ברמת המעסיק, עם הסבירות הנמוכה שקליטת עובדים אלו תבוא על חשבון היתרים או ביקוש לבעלי היתרים מהרשות הפלסטינית, מצדיקים לדעתנו התעלמות ממספר העובדים כבר כיום בישראל.

6.1 הערכת היחס בין המסים הצפויים לבין התוצר

בתחשיב המסים לעיל הראנו כי המסים הצפויים בגין הכנסה, צריכה ומסים אחרים (ללא ארנונה, מס בריאות ותשלומי ביטוח לאומי) יעמדו על 1.33 מיליארד ש"ח לשנה. סך התוצר המקומי הגולמי לנפש במחירים שוטפים עמד בשנת 2015 על 1,150.46 מיליארד ש"ח, ואילו הצפי לגביית המסים (ללא ארנונה, מס בריאות ותשלומי בט"ל) עמד על 261 מיליארד ש"ח. מכאן ששיעור גביית המסים עומד על 22.7% מהתוצר.

התרומה הצפויה לתוצר מקליטת אוכלוסיית שטחי C: $\frac{1.33}{22.7\%} = 5.872$ מיליארדי ש"ח

6.2 תחשיב תוצר לעובד על פי פילוח הענפים הרלוונטיים

נתוני התמ"ג הענפי ומספר העובדים בישראל לשנת 2015 מוצגים בטבלה שלהלן:

תוצר לעובד	תוצר לעובד	תמ"ג ¹⁰⁵	כמות מועסקים ¹⁰⁶	במחירי בסיס ¹⁰⁷	במחירי שוטפים ¹⁰⁸
סך הכול	1,150,464	3,949.0	291.3	291.3	
שירותי דיור	131,893				
שירותים ציבוריים ומלכ"רים	167,079	963.1	173.5	173.5	
סך כל העסקים	851,492	2,985.9	285.2	285.2	
מסים נטו על מוצרים (מע"מ)	125,605				
סך כל העסקים	725,887	2,985.9	286.9	243.1	
חקלאות, ייעור ודיג	12,468	72.0	204.3	173.1	
תעשייה; כרייה וחציבה	135,785	407.2	393.5	333.4	
בינוי	54,917	280.6	231.0	195.7	
אספקת חשמל ומים, שירותי ביוב וטיפול בפסולת	19,718	¹⁰⁹ -	-		
מסחר סיטוני וקמעוני	100,021	626.6	188.4	159.6	
תיקון כלי רכב מנועיים; שירותי אירוח ואוכל					
שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות	32,730	157.4	245.3	207.9	
מידע ותקשורת	102,945	185.6	654.6	554.8	
שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח; פעילויות בנדל"ן; מדעיים וטכניים; שירותי ניהול ותמיכה	199,607	607.5	387.7	328.6	
חינוך; שירותי בריאות, רווחה וסעד; אמנות, בידור ופנאי; שירותים אחרים	67,695	649.1	123.1	104.3	

¹⁰⁵ למ"ס, לוח 18: תוצר מקומי גולמי ותוצר עסקי גולמי, לפי ענף כלכלי, 2015.

¹⁰⁶ למ"ס, לוח 2.3: מועסקים ושעות עבודה בשבוע, לפי ענף כלכלי (כולל זרים ותושבי הרשות הפלסטינית).

¹⁰⁷ מחושב: תוצר ענפי חלקי כמות העובדים בענף.

¹⁰⁸ מחושב: תוצר לעובד בתוספת מע"מ למעט בענפי החקלאות והשירותים הציבוריים.

¹⁰⁹ אין פירוט ספציפי של מספר העובדים בענף זה.

על פי נתוני הלמ"ס הפלסטינית, בשנת 2014 עסקו תושבי הרשות בענפי משק לפי הפילוח שלהלן:

Industries	
Agriculture, Hunting, Forestry & Fishing	11%
Mining, Quarrying & Manufacturing	15%
Construction	20%
Commerce, Hotels & Restaurants	21%
Transportation, Storage & Communications	5%
Services & Other Branches	28%
Total	100%

את התחשיב של תוצר צפוי לעובד ביצענו על פי הפילוח הענפי של העובדים בשטחי הרשות. מטעמי שמרנות ייחסנו לסעיף "Other Branches & Services" תוצר ממוצע בהתאם לשאר הענפים, כלומר: סעיף זה הושמט והתחשיב בוצע על פי משקלם היחסי של שאר הענפים כדלהלן:

משקל יחסי	תוצר שנתי ממוצע לעובד		ענפים נבחרים
	במחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	במחירי בסיס (אלפי ש"ח)	
15.3%	173.1	173.1	חקלאות, ייעור ודיג
27.8%	230.97	195.7	בינוי (בנייה ועבודות הנדסה אזרחית)
20.8%	393.47	333.4	תעשייה; כרייה וחציבה
29.2%	188.37	159.6	מסחר סיטוני וקמעוני; תיקון כלי רכב מנועיים; שירותי אירוח ואוכל
6.9%	245.30	207.9	שירותי תחבורה; אחסנה; דואר ובלדרות
100.0%	245.89	208.4	ממוצע
	286.86	243.1	כלל המגזר העסקי
	291.3		כלל המשק ¹¹⁰

¹¹⁰ כולל המגזר הממשלתי ושירותי דיוור.

על פי התחשיבים שהוצגו בפרקים שלעיל, מספר העובדים הצפוי להתווסף למשק הוא 38.4 אלף. בהתאם לתחשיב התוצר הענפי הממוצע, התרומה הצפויה לתוצר במחירים שוטפים היא

$$38,446 \times 249.32 = 9,585 \text{ מיליארד ש"ח}$$

6.3 תחשיב תוצר לפי שכר ממוצע

ממוצעי השכר בשנת 2015 מוצגים בטבלה שלהלן:

שכר ממוצע ישראל ¹¹¹	9,149 ₪
שכר ממוצע יהודים	9,721 ₪
שכר ממוצע ערביי ישראל	6,029 ₪

תחשיב התוצר לפי שיטה זו מתבסס על שתי הנחות:

- (א) לאחר תקופת קליטה קצרה יחסית יהיה השכר הממוצע של תושבי שטחי C זהה לשכר הממוצע בקרב ערביי ישראל.
- (ב) פערי השכר משקפים את הפערים בתרומה לתוצר.¹¹²

היחס בין השכר הממוצע במגזר הערבי לשכר הממוצע במשק עומד על 66%. בהתאם לכך ביצענו את התחשיב ביחס לתרומה הממוצעת לתוצר (בכלל המשק) כדלהלן:

$$38,446 \times 291 \times 66\% = 7.38 \text{ מיליארד ש"ח}$$

6.4 אינדיקציות נוספות

6.4.1 יחס צריכה-תוצר

שיעור הצריכה הממוצע מהתוצר¹¹³ עמד בשנת 2015 על 58%. התוצר הגולמי במחירים שוטפים עמד באותה שנה על 1,150 מיליארד ש"ח. ההוצאה הצפויה משטחי C היא 4.88 מיליארד ש"ח.¹¹⁴

¹¹¹ תיאור וניתוח של פערי השכר בישראל בשנים האחרונות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2013. הנתונים הם נתוני 2012 אך מכיוון שאנו מתעניינים בעיקר ביחס בין השכר הממוצע בישראל לשכר הממוצע במגזר הערבי, אפשר להניח שלא היו שינויים משמעותיים.

¹¹² הנחה זו סבירה באשר לרוב המשק, למעט במקומות שבהם שוק העבודה אינו משוכלל דיו כגון מקומות עבודה שבהם העובדים מאוגדים תחת ההסתדרות הכללית. להערכתנו, שם השכר גבוה ביחס לתרומה לתוצר לעומת שאר המשק. דבר זה עשוי להטות את התחשיב כלפי מטה. עם זאת, ייתכן שהשפעה זו מתאזנת עם סייגים להנחה א' בדבר הקצב שבו ישראליים ערביי שטחי C פערים בתרומה לתוצר בהשוואה לערביי ישראל.

¹¹³ בנק ישראל, הפעילות הריאלית – החשבונות הלאומיים, לוחות ב-3, ב-4, עדכון 2016.4.17.

¹¹⁴ ראו לעיל בתחשיב המע"מ. ההוצאה הצפויה המחושבת שם היא 5.427, ועליה הפעלנו מקדם שמניח כי תושבי שטחי C יצרכו בממוצע 10% פחות מערביי ישראל.

בהתאם ליחס הצריכה בכלל המשק הישראלי, תוספת התוצר הצפויה תהיה 8.387 מיליארד ש"ח

6.4.2 תוצר לנפש

התוצר המקומי הגולמי לנפש עמד בשנת 2015 על 137.33 אלפי ש"ח במחירים שוטפים,⁵ כלומר: 150 אלף ישראלים מייצרים 20.6 מיליארד ש"ח תוצר בשנה. אם כן, על פי התחשיבים שלעיל התוצר הצפוי משטחי C מהווה כ-37% מהתוצר הצפוי לאוכלוסייה ישראלית ממוצעת.

6.5 סיכום: התוצר הצפוי

בתחשיבים שלעיל הראינו כי התרומה לתוצר צפויה לנוע בטווח שבין 7.38 ל-9.6 מיליארד ש"ח.

ממוצע של שלוש השיטות מביא להערכה שהתרומה הצפויה לתוצר היא 7.612 מיליארד ש"ח

כאמור, לדעתנו מדובר בהערכת חסר המתייחסת רק לתוספת הישירה של התושבים, אינה כוללת את מלוא הפוטנציאל של תוספת השטחים בבעלות פרטית, וודאי שאינה כוללת את מלוא המשמעות של החלת החוק הישראלי (ובכלל זה חוקי התכנון והבנייה) על כלל שטחי C.

6.6 חישוב התוצר תחת הנחות מחמירות

כדי לבחון הנחות אלו מעבר לתחשיבים שלעיל בחנו את התוצר שהיה מתקבל בהנחה של תוצר לעובד נמוך בהרבה. כאמור, התוצר לעובד בכלל המשק עומד על כ-300 אלף ש"ח בשנה. בבדיקה זו בחנו את התוצר המתקבל לפי הנחה שעובד משטחי C ייצר חצי מסכום זה, כלומר: 150 אלף ש"ח בשנה.

התוצר המתקבל תחת הנחה זו עומד על 5.766 מיליארד ש"ח

בחישוב התוצר של כלל המשק מקובל להניח שסך התוצר הנקי זהה לסך ההכנסה הלאומית. עם זאת, במקרה דנן אנחנו לא מחשבים תוצר של משק סגור אלא תוספת תוצר למשק. תוספת התוצר תתחלק בין ההכנסות של תושבי שטחי C לבין תוספת השקעה והכנסות של יזמים ישראלים. יש להדגיש שני אלמנטים:

⁵ למ"ס, רבעון לסטטיסטיקה של מקרו כלכלה, אוקטובר-דצמבר 2015, לוח 1.7.

(א) שוק העבודה הישראלי אינו משוכלל דיו. הוא מאופיין בדואליות:¹⁶ מגזר העובדים בענפים מסורתיים ובענפי המסחר והשירותים סובל מעודף היצע מחד גיסא ומנכונות נמוכה לעבוד בעבודות כפיים כמו חקלאות ובנייה מאידך גיסא. מצב זה מאפשר לענפים הדורשים עבודת כפיים להימנע מהשקעות שיגדילו את הפריון לעובד ולשלם שכר נמוך ביחס לתוצר המופק. גידול במספר העובדים בד בבד עם גידול בכמות השטחים מאפשרים מרחב ליזמות ולעודף יצרני, שיבוא לידי ביטוי בתוספת תוצר מעבר להכנסה של העובדים משטחי C.

(ב) חלק מתוספת תוצר זה תועבר כהכנסה לבעלי הקרקעות הפרטיים בשטחי C. תשואה זו להון אינה פשוטה לחישוב פרטני, אך סביר להניח שכתוצאה ממנה יגדלו ההכנסות הצפויות ממסים עקיפים ויצומצם הפער התקציבי הצפוי בין ההוצאות על שטחי C לבין ההכנסות ממסים שחושבו בפרקים הקודמים.

עם זאת, אם נרצה להניח הנחה שמרנית מאוד שלפיה כלל התוצר הצפוי יהיה זהה להכנסה הצפויה של תושבי שטחי C, והכנסה זו לא תשפיע על צמצום הפער התקציבי אזי יש להתייחס אך ורק לפער התקציבי בין ההוצאות להכנסות ממסים שחושבו לעיל, המוצגים בהמשך בטבלאות רגישות. יש להשוות פער זה אל מול התוספת לתוצר משטחי הנדל"ן שאינם בבעלות פרטית וכן אל מול ההשלכות המדיניות והביטחוניות.

¹⁶ ראו, למשל, גלעד ברנד ואיתן רגב, "שוק עבודה דואלי: מגמות בפריון, בשכר ובהון האנושי בענפי המשק" (מכון טאוב 2015).

6.7 טבלאות רגישות: התוצר הצפוי

6.7.1 שיעור האבטלה ושיעור השתתפות בכוח העבודה

צפי שיעור השתתפות בכוח העבודה								
30.0%	42.0%	44.0%	45.8%	48%	50%	52%		
5.69	7.27	7.53	7.77	8.06	8.32	8.59	5%	אבטלה
5.65	7.21	7.47	7.70	7.99	8.25	8.51	6%	
5.60	7.15	7.41	7.64	7.92	8.18	8.44	7%	
5.57	7.10	7.36	7.59	7.87	8.13	8.38	7.8%	
5.48	6.98	7.23	7.45	7.73	7.97	8.22	10%	
5.27	6.69	6.92	7.13	7.39	7.63	7.86	15%	
5.06	6.39	6.62	6.82	7.06	7.28	7.50	20%	

6.7.2 שיעור גביית מע"מ והיקף הצריכה

להסבר על ההנחות בטבלה ראו לעיל, פרק 5.4.3.

שיעור צריכה ביחס למשק בית בגודל דומה במגזר הערבי								
99%	96%	93%	90%	87%	84%	81%		
7.55	7.50	7.45	7.40	7.34	7.29	7.24	81%	גביית מע"מ
7.62	7.57	7.52	7.46	7.41	7.35	7.30	84%	
7.69	7.64	7.58	7.53	7.47	7.41	7.36	87%	
7.76	7.71	7.65	7.59	7.53	7.47	7.42	90%	
7.83	7.77	7.71	7.65	7.60	7.54	7.48	93%	
7.90	7.84	7.78	7.72	7.66	7.60	7.53	96%	
7.97	7.91	7.85	7.78	7.72	7.66	7.59	99%	

6.7.3 מספר התושבים בשטחי C

תושבים בשטחי C						
225,000	200,000	175,000	150,000	125,000	100,000	75,000
11.39	10.12	8.86	7.59	6.33	5.06	3.80

6.7.4 שיעור אבטלה ושיעור השתתפות לפי הנחת 150 אלף ש"ח תוצר לעובד

להסבר על ההנחות בטבלה זו ראו לעיל, פרק 6.6.

צפי שיעור השתתפות בכוח העבודה								
30.0%	42.0%	44.0%	45.8%	48%	50%	52%		
3.89	5.45	5.71	5.94	6.23	6.49	6.75	5%	לה אבט

3.85	5.39	5.65	5.88	6.16	6.42	6.68	6%	
3.81	5.33	5.59	5.82	6.10	6.35	6.60	7%	
3.78	5.29	5.54	5.77	6.04	6.30	6.55	7.8%	
3.69	5.16	5.41	5.63	5.90	6.15	6.39	10%	
3.48	4.88	5.11	5.32	5.57	5.80	6.04	15%	
3.28	4.59	4.81	5.00	5.24	5.46	5.68	20%	

7. חישובי עלות-תועלת

7.1 חישוב עלות התועלת

כל תחזית וכל תחשיב המבוסס על מידע צופה פני עתיד כוללים רכיבים של חוסר ודאות ויש להתייחס אליהם בהתאם. בניגוד לחישובים בפרקים הקודמים, המבוססים ברובם על מבנה דמוגרפי ועל כללים פשוטים יחסית של זכאות לתשלום מסוים או של חיוב במס, חישובי עלות התועלת למשק הישראלי דורשים הנחות ברמה גבוהה בהרבה של חוסר ודאות וכן נתונים שאינם זמינים לנו.

אנחנו מעריכים שההזדמנויות החדשות שייווצרו הן בשל תוספת כוח אדם בענפים עתירי עבודה והן בשל תוספת נדל"ן לבנייה ולחקלאות יאפשרו ליזמים ישראלים להפיק רווחים שיקזזו את תוספת ההוצאה התקציבית נטו של המהלך, אך אין לנו יכולת לבצע תחשיב אמין דיו לקיזוז זה.

ההוצאה התקציבית נטו היא ההוצאה התקציבית הצפויה בניכוי ההכנסה הצפויה ממסים. על פי התחשיבים שלעיל, הוצאה זו צפויה לעמוד על 1.94 מיליארד ש"ח. כאמור, להערכתנו המשק צפוי להיות מפוצה על הוצאה זו הן בעקבות תוספת ההכנסה ליזמים ישראלים שהוזכרה לעיל, והן בשל תוספת תוצר נוספת הנובעת מהחלת ריבונות על שטחי נדל"ן שאינם בבעלות פרטית ומהחלת חוקי התכנון והבנייה על האזור באופן שיאפשר פיתוח והקלה על לחץ הנדל"ן באזורי הביקוש.

עם זאת, גם תחת ההנחות השמרניות ביותר, המתעלמות מתוספת תוצר צפויה זו, להערכתנו מדובר בהוצאה שהמשק בהחלט יכול לעמוד בה אם יחליטו קובעי המדיניות שהדבר כדאי מבחינה מדינית וביטחונית.

7.2 טבלאות רגישות להוצאה התקציבית נטו

להלן יוצגו טבלאות רגישות להנחות השונות. במרכז הטבלה מוצג הפער התקציבי במיליארדי ש"ח.

7.2.1 שיעורי אבטלה ושיעורי השתתפות בכוח העבודה

צפי שיעור ההשתתפות בכוח העבודה							אבטלה
30.0%	42.0%	44.0%	45.8%	48%	50%	52%	
-1.95	-1.93	-1.93	-1.92	-1.92	-1.92	-1.91	
-1.95	-1.94	-1.93	-1.93	-1.93	-1.92	-1.92	
-1.96	-1.94	-1.94	-1.94	-1.93	-1.93	-1.93	
-1.96	-1.95	-1.94	-1.94	-1.94	-1.94	-1.94	
-1.97	-1.96	-1.96	-1.96	-1.96	-1.96	-1.95	
-2.00	-1.99	-1.99	-1.99	-1.99	-1.99	-1.99	
-2.02	-2.03	-2.03	-2.03	-2.03	-2.03	-2.04	
							5%
							6%
							7%
							7.8%
							10%
							15%
							20%

7.2.2 שיעורי גביית מע"מ והיקף הצריכה

להסבר על ההנחות בטבלה ראו לעיל, פרק 5.4.3.

שיעור צריכה ביחס למשק בית בגודל דומה במגזר הערבי							גביית מע"מ
99%	96%	93%	90%	87%	84%	81%	
-1.97	-2.00	-2.04	-2.07	-2.11	-2.15	-2.18	
-1.92	-1.96	-1.99	-2.03	-2.07	-2.10	-2.14	
-1.87	-1.91	-1.95	-1.99	-2.02	-2.06	-2.10	
-1.82	-1.86	-1.90	-1.94	-1.98	-2.02	-2.06	
-1.78	-1.82	-1.86	-1.90	-1.94	-1.98	-2.02	
-1.73	-1.77	-1.81	-1.85	-1.90	-1.94	-1.98	
-1.68	-1.72	-1.77	-1.81	-1.85	-1.90	-1.94	
							81%
							84%
							87%
							90%
							93%
							96%
							99%

7.2.3 שיעורי הילודה והשפעתם על פני עשר שנים

להסבר על ההנחות בטבלה ראו לעיל, פרק 4.5.2. במרכז הטבלה מוצג הפער התקציבי הממוצע על פני עשר שנים במיליארדי ש"ח.

שינוי שנתי ביחס בין הגידול בישראל לבין הגידול של תושבי C								
1.3	1.2	1.1	1.0	0.9	0.8	0.7		
-2.04	-2.03	-2.03	-2.02	-2.01	-2.00	-2.00	0.7%	פער בין קצב
-2.06	-2.05	-2.04	-2.03	-2.02	-2.01	-2.00	0.8%	גידול
-2.07	-2.06	-2.05	-2.04	-2.03	-2.02	-2.01	0.9%	האוכלוסייה
-2.09	-2.08	-2.07	-2.05	-2.04	-2.03	-2.02	1.02%	בישראל
-2.10	-2.09	-2.08	-2.06	-2.05	-2.04	-2.03	1.1%	לקצב בשטחי
-2.12	-2.10	-2.09	-2.08	-2.06	-2.05	-2.03	1.2%	C לפי נתוני
-2.13	-2.12	-2.10	-2.09	-2.07	-2.06	-2.04	1.3%	הלמ"ס
								הפלטטית

7.2.4 שיעורי הרכיב הקבוע בהוצאות

להסבר על ההנחות בטבלה ראו לעיל, פרק 4.5.3.

שיעור הרכיב הקבוע מסך ההוצאות שאינן מחושבות במישרין						
40%	35%	30%	25%	20%	15%	10%
-1.69	-1.78	-1.86	-1.94	-2.03	-2.11	-2.19

7.2.5 מספר התושבים בשטחי C

תושבים בשטחי C						
225,000	200,000	175,000	150,000	125,000	100,000	75,000
-2.91	-2.59	-2.27	-1.94	-1.62	-1.30	-0.97

את ההשפעות הכלכליות של מהלך להחלת ריבונות ישראלית על שטחי C יש לבחון בשלוש רמות:

- **ההשפעה התקציבית:** תוספת ההוצאה הממשלתית בניכוי תוספת ההכנסה ממסים.
- **השפעה ישירה ברמת ההכנסה הלאומית:** השוואה של תוספת התוצר מקליטת האוכלוסייה בניכוי ההכנסות של תושבי שטחי C לתוספת ההוצאה התקציבית נטו.
- **השפעה כוללת ברמת ההכנסה הלאומית וברמה המדינית והביטחונית:** הוספה של גורמים שאינם כלולים במחקר זה.

התוספת הצפויה בהוצאה הציבורית במקרה של החלת ריבונות⁷⁷ היא פחות משני מיליארד ש"ח. להערכתנו, גם תחת הנחות מחמירות, הוצאה ציבורית זו מתקזזת עם תוספת ההכנסה הלאומית הישירה ועם השפעות נוספות שלא חושבו במחקר זה. אולם, גם אם נתעלם לחלוטין מכלל ההשפעות החיוביות ברמת ההכנסה הלאומית, אם יכריעו קובעי המדיניות שמהלך כזה כדאי מבחינה מדינית וביטחונית, הרי שהוצאה נוספת של פחות משני מיליארד ש"ח היא כזו שהמשק בהחלט יכול לעמוד בה.

⁷⁷ תחת הנחה של 150 אלף תושבים ערבים בשטחי C.