

עיריית ירושלים - תקציב ביצוע 2013 : שיעור ההשקעה במזרח ירושלים

מאי 2014

במסמך זה נעשו תחשיבי השקעתה של עיריית ירושלים במזרח העיר, באופן יחסי מתוך תקציב ביצוע של שנת 2013 (על פי שלושה מודלים. ראו בסוף).

את תוצאות השקעה זו של עיריית ירושלים יש לבחון לכל הפחות על פי אחוז האוכלוסיה הפלסטינית בירושלים המזרחית. על פי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף 2012 אוכלוסיית ירושלים מנתה 802.9 אלף נפש, ומתוכם 292.5 אלף ערבים – כ-36.4%. לפי מרשם התושבים ברשות האוכלוסין, האוכלוסייה הלא יהודית של ירושלים מנתה כ-371,844<sup>1</sup>. כלומר, ההשקעה היחסית של עיריית ירושלים במזרח העיר צריכה הייתה לעמוד על 36% מסך תקציבה. לכל הפחות. לכל הפחות משום שירושלים המזרחית היא מן המקומות העניים והמוזנחים ביותר שחל עליהם המשפט הישראלי. בשנת 2012 75.3% מהתושבים הערבים במחוז ירושלים, ו-82.2% מהילדים, חיו מתחת לקו העוני<sup>2</sup>. במצב זה היינו מצפים להשקעה מתקנת בירושלים המזרחית, של אחוז יחסי גבוה אף מאחוז האוכלוסיה של השקעה בה. כפי שנבהיר, המצב רחוק מלהיות כך.

**ממצאים מרכזיים**

כפי שניתן לראות בטבלה וכן בגרף בסוף המסמך, השקעתה היחסית של עיריית ירושלים במזרח העיר נמוכה מאד משיעור האוכלוסיה הפלסטינית בירושלים המזרחית, והיא עומדת על 9.5% **בלבד מתקציב העיריה** (כפי שיפורט להלן, במודלים שמרנים יותר, עולה אמנם תחשיב זה אך בכל מקרה אינו עולה על 16.2% מתקציב העיריה. כלומר פחות מחצי מהסכום שהיה ראוי שיושקע ולו על פי יחס האוכלוסיה).

מעבר לכך, ברזולוציה אגפית, בחמישה אגפים נמוכה ההשקעה במזרח ירושלים מ-5% בלבד מתקציב העיריה או נושקת למספר זה. כך באגף תרבות, שם עומד אחוז ההשקעה על 2.1% בלבד, באגף הספורט 4.7% בלבד, באגף הרווחה 4.4% בלבד, קידום עסקים 1.1% בלבד, ואגף קידום הנוער 5.3% בלבד. גובה ההשקעה הנמוך באגף הרווחה זועק אל מול אחוזי העוני הגבוהים, וכך גם אחוז ההשקעה בקידום נוער, העוסק לרוב בנוער נושר, וזאת לאור העובדה שידוע שבניגוד למערב העיר, שם עומד אחוז הנשירה על 1% בלבד, במזרח העיר הוא עומד על 13%.

**כיצד בוצע התחשיב?**

בסיס ההשוואה הינו תקציב הביצוע לשנת 2013, הכולל הן את התקציב העירוני והן את תקציבי המדינה שעוברים דרך העירייה כצינור תקציבי, כגון שכר מורים, עובדים סוציאליים או אחרות בריאות ציבור. מכיוון שמאזן בוחן של תקציב הביצוע יתפרסם רק באוגוסט השנה, נערכה ההשוואה על בסיס התקציב המאושר, השוואתו לספר התקציב של שנת 2014, וכן על בסיס בירור מול האגפים, ככל שניתן, של תקציבי הביצוע שלהם.

בתחשיב ההשקעה התקציבית במזרח ירושלים נכללו ככל הניתן רק תקציבים שזורמים לפיתוח מזרח העיר ולרווחת תושביה. כך למשל הופחת סעיף "הדפסת ספרי לימוד" המצוי בתוך תקציב מנח"י, המשמש להדפסת ספרי הלימוד לאחר צנזור שנעשה על ידי העירייה, וכן סעיף "אכיפת חוקי בנייה" המצוי בתוך תקציב אגף לרישוי ופיקוח, המשמש להריסת בתים.

<sup>1</sup> נתוני מרשם האוכלוסין, 31.12.12. נתוני האוכלוסייה הלא יהודית של ירושלים במרשם התושבים של משרד הפנים כוללים מוסלמים ונוצרים, לרבות חלקה הקטן של אוכלוסייה זו המתגורר במערב העיר, וכן לרבות תושבים בעלי זכות חוקית להתגורר בירושלים אשר אינם מתגוררים בה בפועל. מנתונים משנת 2009 עולה כי 99% מהאוכלוסייה הפלסטינית מתגוררת בירושלים המזרחית.

<sup>2</sup> המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני והפערים החברתיים 2012, דוח שנתי.

יש אגפים שתקציבם לא נכלל בתחשיב, לאור הנחה מובנית שהם אינם פועלים לרוב לרווחת מזרח העיר: כך למשל אגף "קליטת עלייה", "חינוך תורני", וכן אגפים כ"פיקוח עירוני" הפועל העיקר נגד רוכלים במזרח העיר, "הפיקוח על החנייה" שעוסק במתן דוחות חנייה, "אגף הגבייה" שעוסק בעיקר בגביית ארנונה וחובות, וכד'.

בתוך תחשיב האגפים, בוצע התחשיב כדלקמן:

- "אגף לתכנון העיר" - עוסק באישור תכניות בנייה. התחשיב נעשה על בסיס מספר יחידות הדיור שאושרו בתכניות (ולא על פי מספר התכניות שאושרו).
- במחלקה להיתרי בנייה באגף הרישוי והפיקוח – התחשיב נעשה על פי מספר ההיתרים שנתנו ללא קשר למספר יחידות הדיור. כיוון שתהליך האישור אורך זמן דומה, ופחות תלוי מספר יחידות הדיור.
- בחלק מהאגפים נעשה התחשיב על פי תחשיב יחסי: "אגף כיבוי והצלה" מורכב מ-5 תחנות כיבוי מתוכן 1 שוכנת במזרח העיר. אמנם על פי מספר הכבאים ומספר הכלים היא הקטנה ביותר, אולם בפועל, כאשר יש אירועים במזרח מוזנקות גם כבאיות מהמערב וההפך - כבאיות מהמזרח מוזנקות גם למערב העיר. לכן נעשה התחשיב על בסיס הנחת השקעה יחסית; במנהלת הרובעים, מתוך 7 רובעים, שלושה מטפלים בשכונות מזרח העיר אבל לא באופן בלעדי. הנחנו השקעה מיטיבה של 50% השקעה של רבעים אלו באוכלוסיה הפלסטינית, ועיגלנו מעלה ליחס של 2/7; באגף איכות הסביבה חילקנו את תקציבו לפי מפתח דמוגרפי, בהעדר מפתח אחר.
- חלק מהתקציב המיוחס באגפים להשקעה במזרח העיר משרת גם אוכלוסיה יהודית במזרח העיר. כך למשל באגף תברואה כולל הסכום גם השקעת איסוף האשפה בהתנחלויות בשכונות פלסטיניות.
- עד למועד פרסום ההשוואה ועל אף פניות חוזרות לעיריה, לא התקבלו נתוני ההשקעה היחסית של אגף החינוך. לאור הנסיון המצטבר, חושב התקציב על בסיס אחוז ההשקעה הידוע משנים קודמות. יש להדגיש שבגילאי החינוך חלקה של אוכלוסיית מזרח ירושלים גבוה באופן ניכר מחלקה הכללי באוכלוסיה: בקבוצות הגיל עד גיל 15 האוכלוסיה הערבית בירושלים מהווה מעל 42% מהאוכלוסיה, ואת צריך לקחת בחשבון בהשוואת חלוקת התקציבים.
- תקציב החטיבה לקידום הנועד לא התקבל באופן רשמי, אבל על פי בירור שנערך תקציב החטיבה לא השתנה, ולכן הובא בדומה לאמור על תקציב אגף החינוך.

#### **סייג חשוב לתחשיב:**

עד למועד פרסום ההשוואה, ועל אף פניות חוזרות לעיריה, לא התקבלו נתונים על תקציב התקב"ר. תקציב התקב"ר (תקציב בלתי רגיל) מיועד בעיקר למימון תשתיות רחבות ובעלות גבוהה. התקב"ר מגיע לאישור מועצת העיריה רק באמצע השנה, אחרי ששרדי הממשלה השונים מחליטים מה הסכום מתוך תקציבם שיועבר לרשויות המקומיות. תקציב זה הנו משמעותי במספריו האבסולוטיים, אך פחות משפיע על פי נסיון העבר על החלוקה היחסית הכוללת. תקציב זה גם לרוב הוא זה המשמש את שלושת האגפים: אגף מבני ציבור, אגף לשרותי הנדסה, ואגף שפ"ע, ולכן מוטה ההשקעה היחסית של אגפים אלו ככל הנראה כלפי מטה.

## תוצאות השוואה

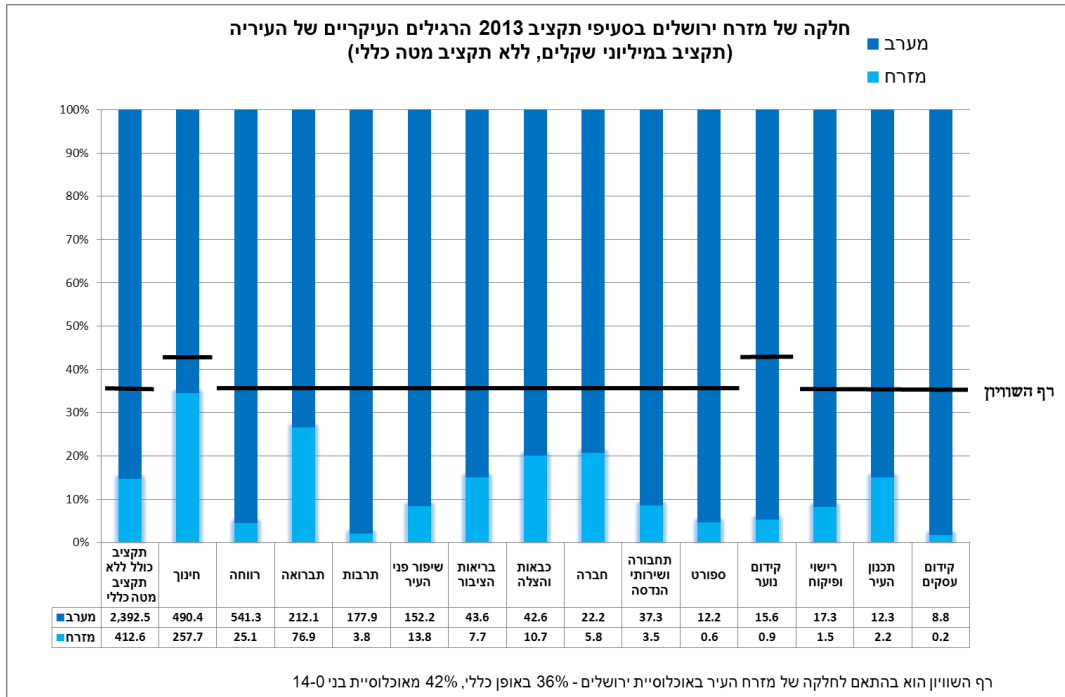
תחשיבי השקעתה היחסית של עיריית ירושלים במזרח העיר נעשו על פי שלושה מודלים:

1. השוואה יחסית של סך ההשקעה הידועה במזרח העיר מול התקציב כולו: **9.5% בלבד מתקציב העירייה מושקע בסך הכל במזרח העיר.**

2. השוואה יחסית של סך ההשקעה הידועה במזרח העיר מול התקציב, בקיזוז התקציב המשמש את ה"מטה העירוני". תקציב המטה העירוני כולל את לשכת ראש העירייה, לשכת מנכ"ל, יועץ משפטי, מבקר העירייה, טכסים, שכר סגני ראש העירייה, גזברות וכדומה. ידוע כי חלקו של תקציב זה בהשקעה במזרח ירושלים נמוך, אך בהפחתתו כולו, עולה יחס ההשקעה: **על בסיס תחשיב זה, תקציב העירייה המושקע בסך הכל במזרח העיר עומד על 14.7% בלבד.**

3. השוואה יחסית של סך ההשקעה הידועה במזרח העיר מול התקציב, בקיזוז התקציב המשמש את ה"מטה העירוני" ותקציבי מטות האגפים. מסך תקציב העירייה קוזז תקציב ה"מטה העירוני" וכן תקציבי מטות האגפים (למעט אלו שידוע שבתחשיב השקעתם במזרח העיר מכילים כבר את האחוז היחסי של תקציב מטה האגף: אגף התברואה, חינוך). **על בסיס תחשיב זה, תקציב העירייה המושקע בסך הכל במזרח העיר עומד על 16.2% בלבד.**

הערות	תקציב מושקע במזרח (בהפחתת תקציב אגפי יחסי)	תקציב מטה אגפי	אחוז מושקע במזרח	תקציב מושקע במזרח	תקציב כללי	אגף
	15.0%	2,893,405	14.2%	7,680,481	54,135,000	בריאות הציבור
	2.1%	24,461,685	1.9%	3,830,791	206,207,096	תרבות
	20.7%	22,307,933	11.5%	5,787,626	50,322,000	חברה
האחוז המושקע במזרח התבצע על בסיס אחוז ההשקעה הידוע משנה קודמת, לאחר שלא נמסרו נתונים רלוונטיים לשנת 2013	31.5%	69,894,417	31.5%	257,670,000	818,000,000	חינוך
	4.7%	26,288,241	1.5%	603,000	39,134,000	ספורט
	4.4%	31,312,352	4.2%	25,142,147	597,795,000	רווחה
	24.0%	31,591,353	24.0%	76,888,671	320,604,543	תברואה
	1.7%	1,219,990	1.5%	150,000	10,137,000	קידום עסקים
	15.0%	4,017,682	11.8%	2,172,153	18,455,000	תכנון העיר
	8.1%	8,776,050	5.5%	1,527,097	27,576,534	רישוי ופיקוח
	28.6%	0	28.6%	1,033,429	3,617,000	מינהלת רובעים
	20.0%	0	20.0%	10,659,200	53,296,000	כבאות והצלה
	36.0%	0	36.0%	1,234,080	3,428,000	איכות הסביבה
האחוז המושקע במזרח התבצע על בסיס אחוז ההשקעה הידוע משנה קודמת, לאחר שלא נמסרו נתונים רלוונטיים לשנת 2013	5.3%	18,203,303	2.5%	866,053	34,642,124	קידום נוער
	8.6%	5,887,431	7.5%	3,500,000	46,712,000	תוש"ה (תחבורה ושירותי הנדסה)
על פי העבר, אגף זה משקיע במזרח ירושלים מתקציב תקב"ר בלבד, שאינו ידוע כרגע	—	0	—	0	18,272,000	מבני ציבור
	8.3%	5,371,564	8.1%	13,823,413	171,427,000	שפ"ע (שיפור פני העיר)
לא רלוונטיים להשקעה במזרח העיר (למשל תקציב המועצה הדתית, שירות קליטת עליה וכו')					331,270,988	אגפים נוספים
					1,554,968,715	תקציב מטה עירוני
למחמת בקשות חוזרות, לא התקבל מענה לענין התקב"ר מגזר העירייה.		252,225,406	9.5%	412,568,141	4,360,000,000	סך תקציב עירייה 2013 (לא כולל תקב"ר)
	16.2%		14.7%		2,805,031,285	תקציב כולל פחות תקציב מטה כללי



ההשוואה התקציבית נעשתה בסיועו של ד"ר מאיר מרגלית, מחזיק תיק מזרח ירושלים במועצת עיריית ירושלים בקדנציה הקודמת.