

חטיבת המחקר



בנק ישראל

**ניתוח יישום תוכנית החומש לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית
במסגרת החלטה 922: תקציבים, הישגים וחסמים¹**

ספי בכר* אלעד דה-מלאך וסאמי מיעארי*****

ניירות תקופתיים 2024.02

יוני 2024

בנק ישראל - <http://www.boi.org.il>

* ספי בכר – חטיבת המחקר, בנק ישראל – Sefi.Bahar@boi.org.il

** אלעד דה מלאך – חטיבת המחקר, בנק ישראל - Demalach.Elad@boi.org.il

*** סאמי מיעארי – אוניברסיטת תל אביב – Samimiaari@taux.tau.ac.il

¹ תודות – אנחנו רוצים להודות לרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים על הנגשת המידע התקציבי וסיוע בהסברים על סעיפי התוכנית השונים. תודה מיוחדת לחסאן טאופרה ראש הרשות לפיתוח כלכלי, לסמי להיאני ראש האגף לפיתוח כלכלי ולפאדי סמעאן מחברת TASC. בנוסף נרצה להודות לראשי הרשויות וצוותם על השיתוף אודות החסמים, האתגרים וההצלחות של תוכנית החומש.

הדעות המובעות במאמר זה אינן משקפות בהכרח את עמדת בנק ישראל

חטיבת המחקר, בנק ישראל ת"ד 780 ירושלים 91007

Research Department, Bank of Israel. POB 780, 91007 Jerusalem, Israel

ניתוח יישום תוכנית החומש לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית במסגרת החלטה 922: תקציבים, הישגים וחסמים

ספי בכר, אלעד דה-מלאך וסאמי מיעארי

תקציר

החלטת ממשלה 922 ותוכנית החומש הכלכלית שפעלה מכוחה בשנים 2016-2021 מהוות ציון דרך משמעותי בקידום החברה הערבית בישראל. במסגרת התוכנית תוקצבה בכ-13 מיליארד ₪, כאשר הניצול התקציבי עמד על כ-9 מיליארד ₪ (70% מההקצאה). מרבית התקציבים הוקצו לתחומי החינוך, התשתיות והבינוי. הישגי התוכנית ניכרו בצמצום פערים, בעיקר בחינוך ובתחבורה. לצד ההישגים, יישום התוכנית לווה בחסמים וקשיים, בעיקר ברמת הרשויות המקומיות. החסם המרכזי היה מחסור בקרקעות מוסדרות לפיתוח היישובים הערביים, שהיווה "צוואר בקבוק" משמעותי לבינוי תשתיות ומוסדות ציבור. קושי נוסף היה הדרישה להשתתפות במימון מצד הרשויות עקב היותן גרעוניות ובשל המצב החברתי-כלכלי הנמוך של תושביהן. התוכנית הדגישה את החשיבות בהמשך קידום תהליכי תכנון מותאמים לצרכים הייחודיים של הרשויות הערביות, בהגדלת יכולתן של הרשויות המקומיות למצות משאבים, ובשיפור המנגנונים לשיתוף פעולה בין הרשויות למשרדי הממשלה. שמירה על הישגי תוכנית החומש והפקת לקחים הם חיוניים לשילוב החברה הערבית במשק הישראלי ולצמיחתו.

**Analysis of the Implementation of the Five-Year Economic Development Plan
for the Arab Society under Government Resolution 922:
Budgets, Achievements, and Barriers**

Sefi Bahar, Elad DeMalach and Sami Miaari

Abstract

Government Resolution 922 and the Five-Year Economic Plan that operated from 2016-2021 constitute a significant milestone in the advancement of Arab society in Israel. The plan was budgeted at approximately 13 billion shekels, with the budget utilization standing at around 9 billion shekels (70% of the allocation). Most of the funds were allocated to education, infrastructure, and construction. The achievements of the plan were evident in reducing disparities, especially in education and transportation. Alongside these achievements, the implementation of the plan faced obstacles and difficulties, primarily at the local authority level. The main barrier was the lack of regulated land for the development of Arab communities, which constituted a significant bottleneck for the construction of infrastructure and public institutions. Another difficulty was the requirement for local authorities to participate in funding, due to their deficits and the low socio-economic status of their residents. The plan emphasized the importance of continuing to promote planning processes tailored to the unique needs of Arab authorities, increasing the local authorities' ability to utilize resources, and improving the mechanisms for cooperation between the authorities and government ministries. Maintaining the achievements of the five-year plan and learning lessons are essential for integrating Arab society into the Israeli economy and its growth.

1. רקע

מאז שנת 2000 התקבלו מספר החלטות ממשלה לקידום כלכלת החברה הערבית. במסגרת החלטות אלו נקבעו תוכניות רב-שנתיות שונות בהתאם לאוכלוסיות היעד. תוכנית 922 נועדה ליישום בין השנים 2016-2020 ויועדה למרבית היישובים בחברה הערבית. במקביל, תוכניות 2397 ו-959 יועדו ליישום ביישובים בחברה הבדואית ובחברה הדרוזית והצ'רקסית בהתאמה. החלטות אלו התקבלו נוכח החשיבות הכלכלית והחברתית שהממשלה ראתה בתרומתן לכלכלת ישראל דרך פיתוח ושילוב כלכלי של אוכלוסיות המיעוטים בישראל. החלטות הממשלה התבססו על שלושה עקרונות עיקריים: (א') טיפול הוליסטי במכלול התחומים המשפיעים על מצבה החברתי-כלכלי של החברה הערבית¹; (ב') שינוי מנגנוני הקצאה ממשלתיים כך שישקפו באופן הולם את חלקה היחסי של אוכלוסיית המיעוטים בתקציב; (ג') חיזוק הרשויות המקומיות ושיתופן ביישום החלטת הממשלה בתחומן.

החלטות הממשלה ותוכניות החומש שפעלו מכוחם נועדו לקדם את מגזרי המיעוטים בתחומים רבים וביניהם: שיפור החינוך, פיתוח התשתיות והנגישות לתחבורה, קידום התעשייה והמסחר, הרחבת הזדמנויות התעסוקה, העצמת הרשויות המקומיות ושינוי מנגנוני התקצוב, כך ששיעור ההקצאה לאוכלוסיות המיעוטים תתאים לשיעורם באוכלוסייה. יישום החלטות הממשלה כלל משרדי ממשלה רבים, וניהולם הופקד בידי מספר משרדים מרכזיים: המשרד לשוויון חברתי (החלטה 922), משרד החקלאות (החלטה 2397), והמשרד לשיתוף פעולה אזורי (החלטה 959). יישום החלטות הממשלה נועד להתבצע בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות (ערים, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות), אליהן יועברו חלק מן התקציבים למימוש המטרות השונות שנקבעו בהחלטת הממשלה.

במסמך זה נתמקד בניתוח תוכנית 922 שיועדה לכלל החברה הערבית, למעט יישובי הדרוזים והצ'רקסיים והבדואים. המוטיבציה לניתוח נובעת ממספר גורמים. ראשית, תכלית המדיניות החשובה של שילוב החברה הערבית בכלכלה וצמצום פערים חברתיים לצורך שיפור רווחתם ולמיצוי פוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי; שנית, התוכנית לוותה בעלות תקציבית משמעותית וישנה חשיבות בבחינת שינוי במדדים בתחומי פעילותה; שלישית, יישום התוכנית לווה בחסמים אשר הבנתם עשויה לסייע ביישום תוכניות ממשלתיות עתידיות. הניתוח יעסוק בשלוש שאלות עיקריות:

- כיצד נוצלו תקציבי התוכנית? זאת תוך התייחסות לסדרי העדיפויות בהחלטת הממשלה והניצול התקציבי בתחומי הפעילות השונים וברמת משרדי הממשלה.
- באיזו מידה התוכנית השיגה את מטרותיה? סקירת צעדי המדיניות והתוכניות שהופעלו בתתי התחומים השונים, תוך התייחסות להיקף הביצוע ולמגמות שונות שהתרחשו בתחומים שתוקצבו טרם יישום התוכנית ואחרי כן.
- מהם החסמים העיקריים שהקשו על יישום התוכנית? סקירת חסמים שונים שהקשו על הרשויות המקומיות להוציא את התוכניות לפועל והובילו לשונות בהיקף ניצול התקציב בין רשויות מקומיות שונות.

¹ הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, 2017. "מדריך היישום, החלטת ממשלה מספר 922, פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020"

מבנה המסמך הוא כדלקמן: **בחלק הראשון** נציג בקצרה את החלטת הממשלה 922 ואת פערי הרקע בין יהודים וערבים בהיבטים שונים בשנים שקדמו להחלטה. **בחלק השני** נערוך ניתוח תקציבי של החלטת הממשלה 922 תוך התייחסות לביצוע התקציבי ולהרכב התקציבי בסעיפי התוכנית השונים על סמך נתוני הרשות לפיתוח כלכלי. **בחלק השלישי** נתמקד בתחומי הפעילות השונים שתוקצבו תוך התייחסות למטרותיהם ומגמות לאורך זמן בתחומי הפעילות העיקריים כדי לבחון את העמידה ביעדי היישום השונים, תוך שימוש בנתוני הלמ"ס ומקורות חיצוניים נוספים. **בחלק הרביעי** נתמקד באופן יישום התוכנית על ידי הרשויות המקומיות, ובפרט נתמקד בחסמי היישום שעמדו בפני הרשויות, וזאת על סמך שיחות וראיונות עם ראשי רשויות, תוך מתן ייצוג לרשויות בעלות מאפיינים שונים, באמצעות שאלות מנחות שאפשרו למשתתפים להתייחס להיבטים שונים הקשורים לתוכנית 922. **בחלק החמישי** נסקור בקצרה את תוכנית החומש החדשה לחברה הערבית (550) שהמשיכה את תוכנית 922 ומיועדת לשנים 2022-2026. **החלק השישי** יסכם את העבודה ויעסוק בתובנות ובהמלצות להמשך.

1.1 תיאור החלטת ממשלה 922

תוכנית 922 היא המשך של שורת החלטות ממשלה שהתקבלו החל מראשית שנות ה-2000 כתוצאה מיישום המלצות "ועדת אור" ומטרות קידום ופיתוח של חברות המיעוטים בישראל. חלק מהחלטות הממשלה יועדו לכלל אוכלוסיות המיעוטים, ואילו חלקן מוקדו באוכלוסיות או ביישובים ספציפיים. החלטות אלו – אשר המרכזיות שבהן יפורטו בנספח 1 – התקבלו בממשלות שונות ובתקופות שונות, בתוך זירה פוליטית משתנה. המשותף להן, כפי שיתואר להלן, הוא ההכרה שבין החברה הערבית לאוכלוסייה היהודית קיימים פערים כלכליים-חברתיים משמעותיים ובצורך בסגירת פערים אלו.² השוני העיקרי בין החלטות הממשלה לקידום אוכלוסיית המיעוטים הוא בכך, שהחלטת ממשלה 922 הייתה נרחבת באופן משמעותי מכלל התוכניות הקודמות.

מיקוד החלטת הממשלה 922 באוכלוסיית המיעוטים לא הגיע בחלל ריק ונבע מפערים במגוון תחומים בין קבוצות האוכלוסייה השונות טרום התוכנית. בתחום החינוך פערים אלו באו לידי ביטוי בכל שלבי החינוך מינקות ועד להשכלה הגבוהה. החל בפערים בבחינות המיצ"ב ביסודי ובחטיבות הביניים,³ עבור בשיעור הזכאים לבגרות הנמוך בכ- 12 נקודות אחוז ביחס ליהודים בשנים טרום התוכנית (איור 1.1 א'),⁴ וכלה בהשכלה הגבוהה. פערים אלו בהישגים ובמיצוי ההון האנושי לוו בהקצאה נמוכה של משאבים לתלמידים במערכת החינוך דוברת הערבית ביחס למקבילותיה היהודיות הנמצאות בחתך חברתי-כלכלי דומה,⁵ בכ- 16% ביסודי, 30% בחטיבת הביניים ו- 35% בחטיבה העליונה. בהשכלה הגבוהה, שיעור הסטודנטים הערבים מבין הסטודנטים בישראל

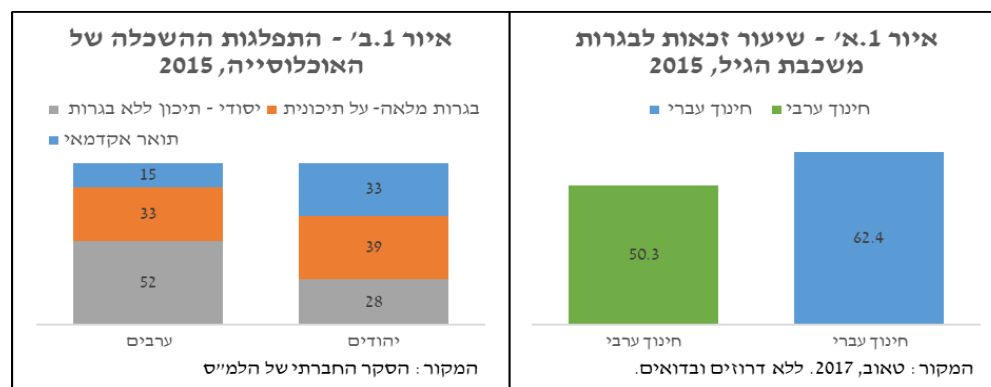
² להרחבה אודות הפערים הכלכליים חברתיים בין הקבוצות: פרק ח' בדו"ח בנק ישראל (2016), "הפריסה המרחבית של ערביי ישראל ומאפייניהם החברתיים-כלכליים", פרק ז' בדו"ח בנק ישראל (2022) "ההבדלים בהכנסה הפנויה לנפש בין הערבים והחרדים לבין היהודים שאינם חרדים".

³ בהתייחס למבחנים באנגלית, מתמטיקה ומדעים. "מיצ"ב תשע"ה דוח מבחני ההישגים". ראמ"ה (2016).

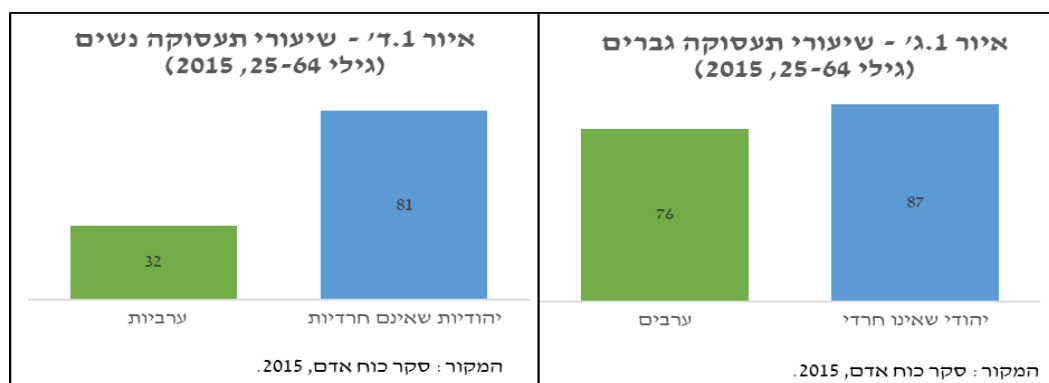
⁴ ללא תלמידים דרוזים ובדואים. המקור: נ' בלס. "ההישגים הלימודיים של התלמידים הערבים", מכון טאוב 2017.

⁵ עיבודי המחברים על סמך נתוני שקיפות בחינוך של משרד החינוך. ההשוואה נעשתה על פי מדד הטיפוח של משרד החינוך, בהשוואה של תלמידים בשני החמישונים התחתונים, שם נמצאים מרבית התלמידים דוברי הערבית. ההשוואה ביחס לתלמידי יסודי וחטי"ב נעשתה על בסיס שעות לימוד ובהשוואה לתלמידי תיכון בעלות לתלמיד.

היה נמוך לחלקם באוכלוסייה, והפער בשיעור בעלי השכלה אקדמית מכלל האוכלוסייה עמד על 18 נקודות אחוז (איור 1.ב.).⁶



פערים נוספים באו לידי ביטוי בשיעור התעסוקה בגילי העבודה העיקריים, ובפרט בשיעור ההשתתפות הנמוך של נשים ערביות, אשר בשנת 2015 היה נמוך בכ- 50 נקודות אחוז ביחס ליהודיות שאינן חרדיות (לעומת פער של כ-11 נקודות אחוז בקרב גברים, ראה איורים 1.ג'-1.ד'). מבין המועסקים, היו פערים ניכרים בשכר לשעת עבודה שעמדו על כ-45% בקרב גברים ו-32% בקרב נשים (איור 1.ה').⁷ חלק מפערי השכר עשויים להיות מוסברים בשוני בבחירת משלחי היד⁸ בשל הפערים בהשתלבות בשוק העבודה. שיעור משקי הבית העניים עמד על כ-54% בשנת 2015 לעומת 14% בקרב משקי בית יהודיים (איור 1.ו.).⁹

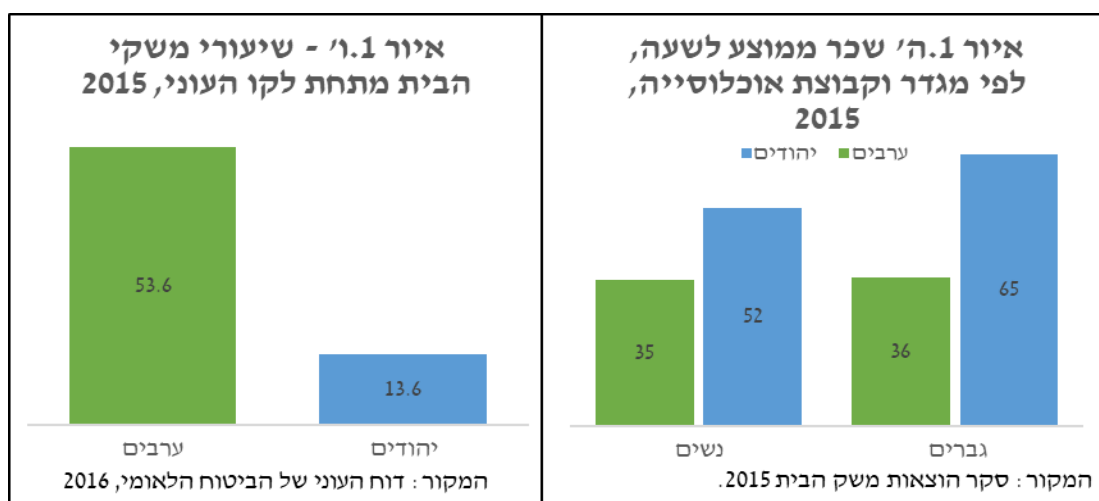


פערים נוספים היו בתחומי ההשקעה בתשתיות העירוניות, הבין עירוניות והמקשרות בין היישובים הערביים. פערים אלו באו לידי ביטוי בהיקף נמוך של בנייה בכבישים עירוניים, ובהעדר מדרכות ותשתיות אחרות שמטרתן לתרום לבטיחות בדרכים של משתמשי הדרך.¹⁰ איכות תשתיות התחבורה תרמה לכך שבין

⁶ על פי דיווח עצמי אודות התעודה הגבוהה ביותר, כולל לימודים בחו"ל. הסקר החברתי. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2015).
⁷ "סקר הוצאות והכנסות משק הבית", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2015), לוח 11.
⁸ פרק ז' בדו"ח בנק ישראל (2022), "התפלגות משלחי היד של אקדמאים בישראל – פערים בין מגזרים".
⁹ הביטוח הלאומי (2016), "דוח ממדי העוני והפערים החברתיים 2015".
¹⁰ בשנים 2015-2012 שטח גמר הבנייה של כבישים ברשויות המקומיות הערביות עמד על 0.2 לתושב, כמחצית מהנתון המקביל בקרב הרשויות היהודיות שעמד על כ-0.4 לתושב. מבוסס על עיבודי המחברים מתוך נתוני הרשויות המקומיות של הלמ"ס.

השנים 2010 – 2014 שיעור הערבים מכלל ההרוגים בתאונות הדרכים עמד על כ-32%-36%, פי 1.55 משיעורם באוכלוסייה.¹¹ מלבד זאת, טרום התוכנית, השימוש של החברה הערבית בתחבורה הציבורית היה נמוך לחלקה באוכלוסייה, דבר שבא לידי ביטוי בניצול נמוך של הסובסידיה לתחבורה ציבורית בקווים המשרתים יישובים ערבים.¹²

ברמת הרשויות המקומיות, רובן המוחלט של הרשויות הערביות היו במדד כלכלי-חברתי נמוך של 1-3. היישובים הערבים התאפיינו בהכנסה נמוכה לתושב ב-30% בהשוואה ליישובים יהודים במדד כלכלי חברתי דומה (בין 1-5), ועיקר הפערים נבעו מהכנסה נמוכה מארנונה שאינה למגורים ביישובים הערבים (כ-32% מסך ההכנסות לעומת 59% ביישובים יהודים בדירוג 1-5).¹³ פערים אלו בהכנסות השפיעו על היכולת של הרשויות המקומיות הערביות לספק שירותים באיכות דומה ליישובים היהודיים, ובכך נפגעה איכות החיים ביישובים הערביים.



לנוכח פערים אלו בדצמבר 2015 התקבלה החלטת הממשלה 922 אשר עסקה בפעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020. זו היתה קפיצת מדרגה ביחס לתוכניות קודמות ויועדה להיות מתוקצבת בסכום של 15 מיליארד ₪ למשך 5 שנים. מטרת - העל של החלטה זו היא פיתוח כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים בישראל; ובתוך כך – תיקון מנגנוני הקצאת התקציבים הממשלתיים, בהתאם לצרכים המקצועיים של משרדי הממשלה השונים.¹² החלטה 922 התמקדה באוכלוסייה הערבית ב-50 רשויות מקומיות שאינן בדואיות, דרוזיות או צ'רקסיות. קבוצות המיעוט הללו זכו להחלטות ממשלה דומות (החלטה 2397 בדואים; החלטה 959 דרוזים וצ'רקסיים). ב-50 רשויות אלו התגוררו ערב התוכנית ב-2015 כ-800 אלף תושבים, שהם כ-65% מכלל תושבי יישובי המיעוטים בישראל.¹⁴

¹¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2016), "בטיחות בדרכים בחברה הערבית". ¹¹ ר' בניטה (2016), "בטיחות בדרכים בחברה הערבית", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

¹² דברי ההסבר להחלטת הממשלה 922.

¹³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2015), "הרשויות המקומיות – נתונים פיזיים וכספיים".

¹⁴ יתר אוכלוסיות המיעוטים (דרוזים, צ'רקסים, בדואים ותושבי הערים המעורבות), כלולות בתוכניות חומש אחרות.

החלטת הממשלה 922 נועדה לתת מענה הוליסטי במכלול תחומי החיים וביניהם: דיור, תחבורה, תעסוקה, ביטחון פנים, חינוך והשכלה גבוהה, תרבות, ספורט, ועוד. כיוון שכך, ביישום ההחלטה השתתפו שחקנים רבים וביניהם 15 משרדי ממשלה ורשויות ממשלתיות. ביצוע התוכניות השונות בהחלטת הממשלה נחלק בין יישום צעדים כלליים לטובת אוכלוסיות המיעוטים על ידי משרדי הממשלה, לבין יישום צעדים פרטניים ברמת היישוב על ידי הרשויות המקומיות במטרה לחזק מוסדות אלו. היקף הפעילות הנרחב בהחלטת הממשלה 922 תומך בהשגת המטרה של הפיתוח הכלכלי של החברה הערבית, תוך הבנה לכך שיש קשר בין תחומי הפעילות השונים, וכך קידום של תחום מסוים ללא האחר עלול לפגוע בקידום המטרה העיקרית של התוכנית. דוגמה לכך היא הצורך של פיתוח ההון האנושי במקביל למקומות תעסוקה מתאימים, וכך הגידול בהשכלת האוכלוסייה ילווה בגידול בהיצע עבודות ההולמות את השיפור בכישורים וימנע הגירה של עובדים לאזורים אחרים.

הרשות לפיתוח כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים במשרד לשוויון חברתי הופקדה על ניהול, פיקוח ומעקב שוטף על יישום ההחלטה. הרשות הפעילה בקרת-על באמצעות ועדת היגוי אשר כללה את משרדי הממשלה והרשויות הממשלתיות האמונות על יישום ההחלטה ונוהלה בראשות מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי. כמו כן, הרשות הפעילה בקרת עומק באמצעות חברת ייעוץ חיצונית. במסמך זה נתמקד, כאמור, בניתוח התקציבי של החלטה 922 בלבד, בקרב הערבים בישראל שאינם דרוזים, בדואים וצ'רקסים.¹⁵ בחלק הבא נעסוק בהרחבה בתיאור סדרי העדיפויות והביצוע של החלטת הממשלה 922 תוך התייחסות לתחומי הפעילות השונים.

¹⁵ הנתונים על תוכניות החומש לאוכלוסיית הדרוזים, הצ'רקסים והבדואים לא היו זמינים בידינו בעת כתיבת המסמך. עם זאת, חלק מהמשאבים שהוקצו בסעיפי תוכנית 922 הגיעו גם לאוכלוסיות מיעוטים אלו, בעיקר סעיפים שיושמו ברמה הארצית הרוחבית, ולא ברמת הרשויות המקומיות.

2. ניתוח תקציבי של החלטת ממשלה 922

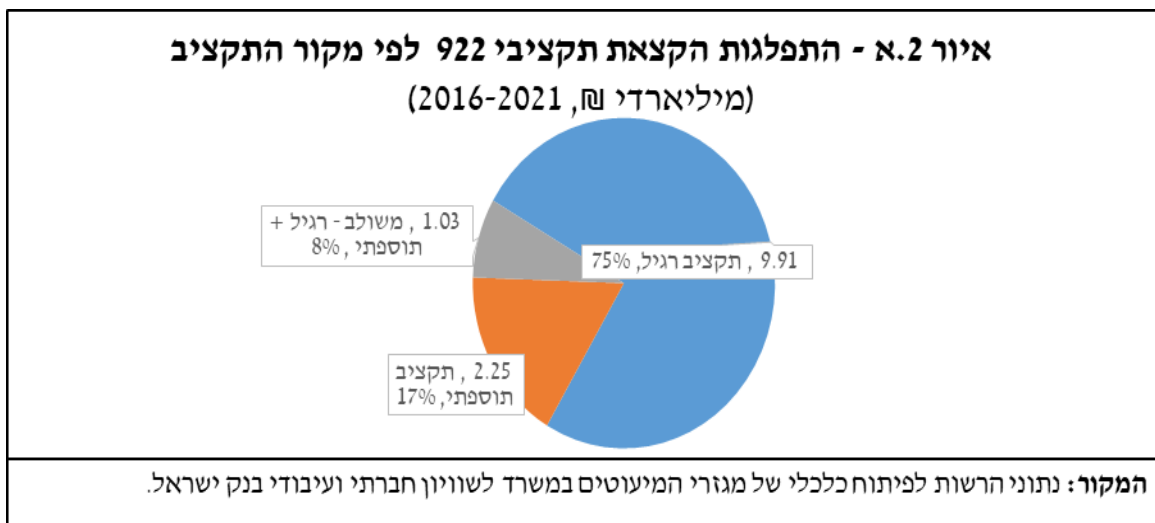
בסעיף זה בעבודה נבחן כיצד נוצלו תקציבי החלטת הממשלה 922 במטרה לבחון את סדרי העדיפויות מהפך התקציבי, תוך התמקדות במקורות המימון ובתחומי הפעילות השונים.

1.2 מקורות ההקצאה התקציבית

2 איור 2 - א: התפלגות תקציב הוצאה בפועל בתכנית החומש 922 לפי מקור תקציב

3 תרשים עוגה המציג את התפלגות תקציב ההוצאה בפועל בתכנית החומש 922 לפי מקור התקציב. הנתח הגדול ביותר (75%) הגיע מתקציבי הבסיס של המשרדים, 17% היו תקציבים תוספתיים, ו-8% היו תקציבי אכיפה מותנית.

במסגרת תוכנית החומש 922 הייתה הקצאה תקציבית בפועל של כ-13 מיליארד ₪ (כולל התקציב הדיפרנציאלי למערכת החינוך), עבור תוכניות שיועדו לחברה הערבית (איור 2.א). זאת אף על פי¹⁶ שבמסגרת החלטת הממשלה נקבע כי יוקצו 15 מיליארד ש"ח לכלל יישובי החברה הערבית. מקור מרבית התקציב (75%) הגיע מהתקציבים הקיימים של משרדי הממשלה והרשויות אשר היו אמונות על ביצוע התוכנית – אם על ידי שינוי מנגנוני הקצאה ובכך הבטחת ייצוג אוכלוסיית המיעוטים בבסיס התקציב או אם על ידי תקציבים חד פעמיים.¹⁷ חלק לא מבוטל מהתקציב שהגיע ממקור זה היה המשך או הרחבה של תוכניות קיימות לקידום החברה הערבית, שהתחילו שנים בודדות טרום החלטת הממשלה, למשל תקציבי החינוך הדיפרנציאלי או מרכזי ההכוונה התעסוקתית.¹⁸ מנגנון מימון זה נועד לעגן את ההקצאה התקציבית היחסית של האוכלוסייה הערבית בתקציבי המשרדים והגופים הממשלתיים, וכך משקלם היחסי בהוצאות המשרד יהיה דומה למשקלם היחסי באוכלוסייה.



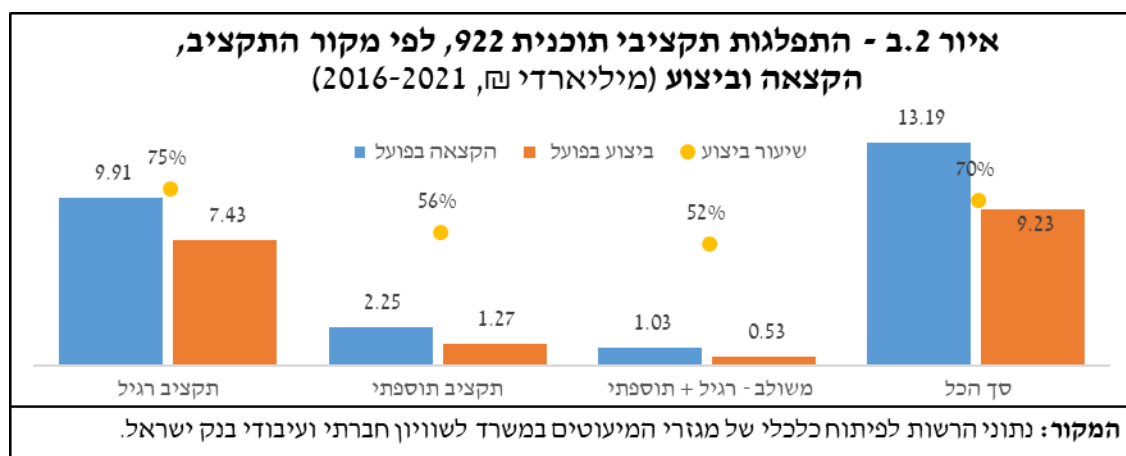
¹⁶ כלל הניתוחים במסמך כוללים את התקציב הדיפרנציאלי במשרד החינוך, תקציבים אלו יושמו טרם החלטת 922. בניתוחים שפורסמו על ידי המשרד לשוויון חברתי סכומים אלו הוחרגו מהניתוח, ולכן ישנו פער בין האומדן של כ-13 מיליארד ל-10.5 מיליארד ₪, גובה התקציב הדיפרנציאלי במשרד החינוך בתקופת התוכנית נאמד בכ-2.5 מיליארד ₪.

¹⁷ ישנה הבחנה בין תקציב המשרד הרגיל המתייחס ליעוד כספים מהתקציב הבסיסי של המשרד הממשלתי, לבין תקציבים תוספתיים שהתקבלו ממשרד האוצר לטובת יישום החלטה 922.

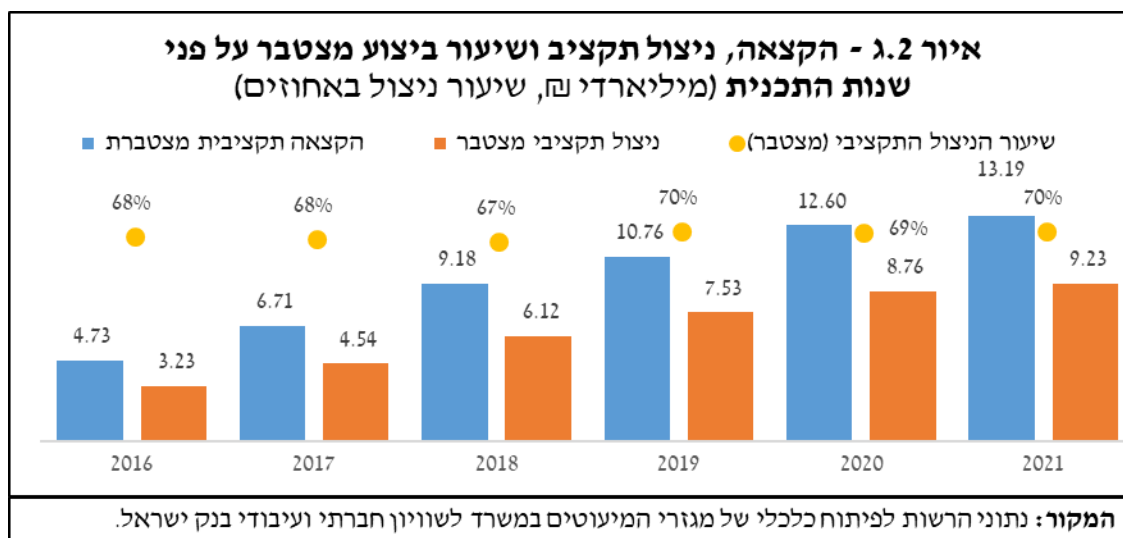
¹⁸ התוכנית לצמצום פערים ולקידום השוויון במשרד החינוך יושמה תחילה בשנת הלימודים תשע"ב (2011-2012). מרכזי ההכוון התעסוקתי ("יריאן") החלו לפעול בחברה הערבית שאינה בדואית מאז 2011.

כ - 17% מתקציבי ההחלטה היו תקציבים תוספתיים במלואם, ומרביתם יועדו לתחומי התשתיות – הן על ידי מימון פרויקטים של כבישים חוצי יישובים, והן על ידי סבסוד מענקי פיתוח ותכנון בניה ביישובים. בחלק מן הסעיפים שכללו תקציב תוספתי, המשרד או הגוף המבצע נדרש ראשית להקצות כספים ממקורות עצמיים, ורק לאחר מכן יכול היה לקבל הקצאה נוספת לטובת המשימה ממשרד האוצר. מהשונות בערוצי המימון עולה כי מתכנני תוכנית החומש שמו דגש לתיקון עיוותי התקצוב במשרדים ובגופים השונים, אך הגבילו את הכסף התוספתי שהוקצה לחברה הערבית. חשוב לציין שההבחנה בין תקציבים תוספתיים לבין שינוי מנגנוני הקצאה של תקציבים קיימים היא חשובה מבחינת משמעות פיסקלית, אך חשובה פחות מנקודת המבט של האוכלוסייה הערבית אליה יועדו התקציבים.

במבט-על על כלל תקציבי התוכנית, בנובמבר 2021 הניצול התקציבי בפועל עמד על כ-9.23 מיליארד ₪ המהווים כ-70% ממנה (איור 2.2). בחינת ניצול התקציב לפי מקור התקציב מעלה שהמשרדים והרשויות הצליחו ליישם באופן טוב יותר תקציבים אשר מקורם היה מתקציבי המשרד המקורי, הן אם על ידי פרויקטים חד פעמיים או על ידי שינוי מנגנוני הקצאה. שיעור יישום נמוך נצפה בתקציב התוספתי, שם מתוך כ-2.25 מיליארד ₪ נוצלו במסגרת התוכנית רק כ-1.27 מיליארד המהווים כ-56% מהתקציבים בסעיפים אלו (איור 2.2). בחינת ניצול תקציבי התוכנית על פני זמן מעלה, שבשנים הראשונות להחלטת הממשלה הייתה הקצאה משמעותית של כספים, אשר חלקם היו חד פעמיים. מבחינת שיעור הניצול על פני זמן עולה שלא היה שוני משמעותי בין השנים 2016-2021 (איור 2.2).

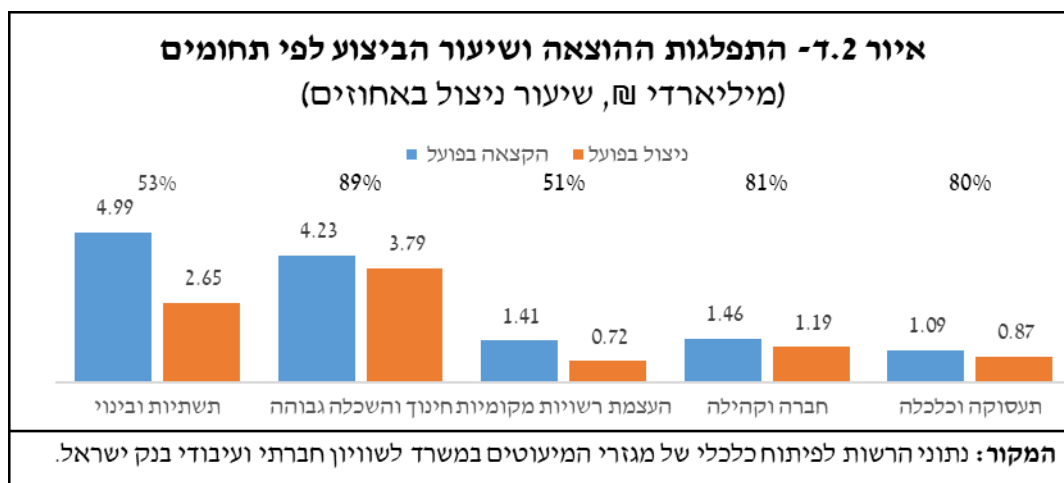


יש לסייג ולומר כי חלק מתקציבי התוכנית שלא בוצעו על פי הנתונים שבידנו, המעודכנים עד נובמבר 2021, נוצלו או נמצאים כעת בתהליכי ביצוע, בעיקר תקציבים הנוגעים לבינוי מוסדות ציבור ותכנון קרקע. כמו כן, חלק מנתונים אלו אינם מעודכנים, למשל נתוני תקציבי החינוך הבלתי פורמלי ותקציבי תשתיות הביוב. בנספח 1 בסוף העבודה מופיע פירוט נרחב של התחומים שבהם הנתונים מהווים אומדני חֶסֶר לביצוע התקציבי. לכן, יש להתייחס לנתונים בזהירות המתבקשת, ולראות בנתוני הביצוע התקציבי המדווח גבול תחתון של נתוני הביצוע בפועל או אינדיקציה למהירות הביצוע התקציבי.



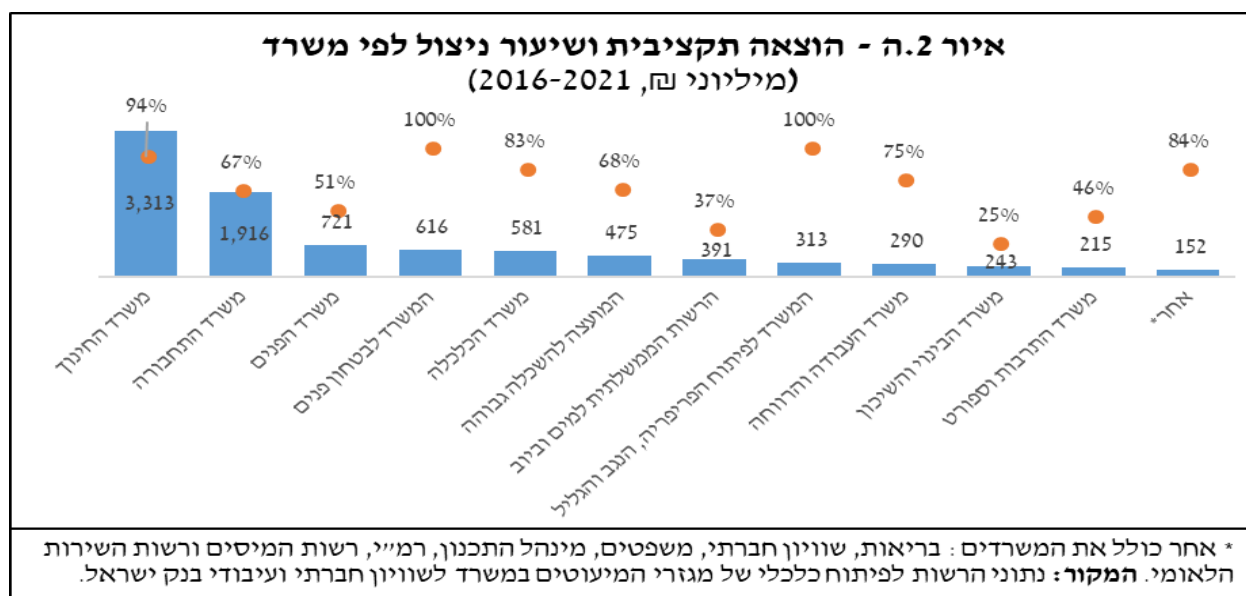
3.1 תחומי פעילות ומשרדי ממשלה בהחלטה 922

דרך נוספת לבחון את תקציבי התוכנית היא על פי קיבוץ של סעיפי התוכנית לתחומי פעילות או על פי משרדי הממשלה. חלוקה מסוג זה עשויה ללמד על סדרי העדיפויות של התוכנית (איור 2.ד). מסקירת תחומי הפעילות עולה כי עיקר המשקל התקציבי ניתן לתחום התשתיות והבינוי ולתחום החינוך אשר היו כ-70% מההקצאות התקציביות בתוכנית. בחינת הניצול התקציבי מעלה שבכמה תחומים שיעור הניצול עלה על 80% (חינוך, תעסוקה, חברה וקהילה), בעוד בתחום התשתיות והבינוי ובתחום העצמת רשויות מקומיות, שיעור הניצול היה נמוך יותר.



בחלוקה משרדית, עיקר התקצוב הגיע ממשרדי החינוך והתחבורה אשר היו אחראים על תחומי הליבה העיקריים בהחלטה (איור 2.ה). משרדים עם ניצול תקציבי גבוה במיוחד הם המשרד לביטחון פנים, המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל ומשרד החינוך, משרדים אשר עיקר תקציבם לתוכנית הגיע משינוי סדרי עדיפויות בתקציבים הקיימים של המשרד ויועדו למשימות שנגעו יותר להרחבת השירותים לאזרח מאשר

לתוכניות חדשות או להקמת תשתיות. כמו כן, בתחומים אלו מרבית התקציב יועד לביצוע על ידי המשרד הממשלתי, ולא על ידי הרשויות המקומיות. מנגד, שיעור ביצוע תקציבי נמוך היו במשרדי ממשלה אשר חלק ניכר מתקציבם יועד לתחומי התשתיות כגון משרד הפנים (מימון מענקי פיתוח), רשות המים, משרד הבינוי והשיכון ומשרד הספורט (בפרט מימון בנייה של תשתיות ספורט). כפי שiorחב בהמשך, פערים אלו בביצוע בתחומי התשתיות עשויים היו להיווצר הן בשל הקשיים בהעמדת קרקעות למטרות ציבוריות בחברה הערבית והן לאור קושי יישומי בסיום הפרויקטים בתקופת תוכנית החומש, וכך הביצוע בחלק מן הסעיפים צפוי להתעדכן בעתיד בהתאם ליישום בשטח גם לאחר התקופה של תום התוכנית.



החלטת הממשלה 922 ותוכנית החומש שפעלה מכוחה נגעה לתחומי חיים רבים של האזרחים הערבים בישראל. בחלק זה נסקור את צעדי המדיניות שנעשו תוך התייחסות לתשומות שהושקעו ולתפוקות שהושגו על פי תחומי הפעילות של התוכנית. ההתמקדות בהיקף הניצול התקציבי מאפשרת לנו לבחון את היקף התשומות שהושקעו לעומת התכנון המקורי, וכך להבין באילו תחומים נתקלו בקשיי ביצוע. סקירת התפוקות תעשה על בסיס בחינת השינויים שחלו בתחומי פעילות התוכנית במהלך העשור האחרון. סקירת המגמות מהווה אינדיקציה ראשונית להתפתחויות שחלו בתחומים שונים שבהם פעלה תוכנית 922. עם זאת, אין לראות בה ניתוח עלות-תועלת של תוכנית, בשל העובדה שקשה להצביע באופן ישיר על הקשר הסיבתי שבין הקצאת התקציב לבין כלל ההישגים שהיו בתחומים אלו, במיוחד עקב הקושי לדעת במדויק כיצד היו מתפתחות המגמות הכלכליות בחברה הערבית בהיעדר תקציבי החומש.

3.2 חינוך והשכלה גבוהה

תחום החינוך היה התחום שזכה לתקציב משמעותי בתוכנית החומש. מדברי ההסבר של החלטת הממשלה עולה שקובעי המדיניות ראו בתחום החינוך ורמת ההשכלה כגורם בעל השפעה מהותית על פיתוחו של הפרט, כושר ההשתכרות והאפשרויות לניעות (מוביליות) חברתית של תלמידים מרקע חלש. לאור הפערים המשמעותיים בין קבוצות האוכלוסייה טרם יישום תוכנית החומש, הוחלט להשקיע בתחום זה בצורה הוליסטית בכל שלבי חייו של האזרח הערבי – מהחינוך הפורמלי והבלתי פורמלי בילדות ועד להשכלה הגבוהה בבגרות.

לוח 2: תקציבים לפי תתי-תחומים בתחום החינוך

תחום	תת תחום	הקצאה תקציבית בפועל (במיליוני ₪)	ניצול תקציבי (במיליוני ₪)	שיעור ניצול
חינוך והשכלה גבוהה	חינוך פורמלי	2,610	2,610	100%
	השכלה גבוהה	699	475	66%
	חינוך בלתי פורמלי	643	422*	68%*
	הכשרת מורים	281	281	100%
	סך הכל	4,233	3,787	89%

שיעור הניצול של החינוך הבלתי פורמלי מעודכן עד לסוף שנת 2019 בלבד.

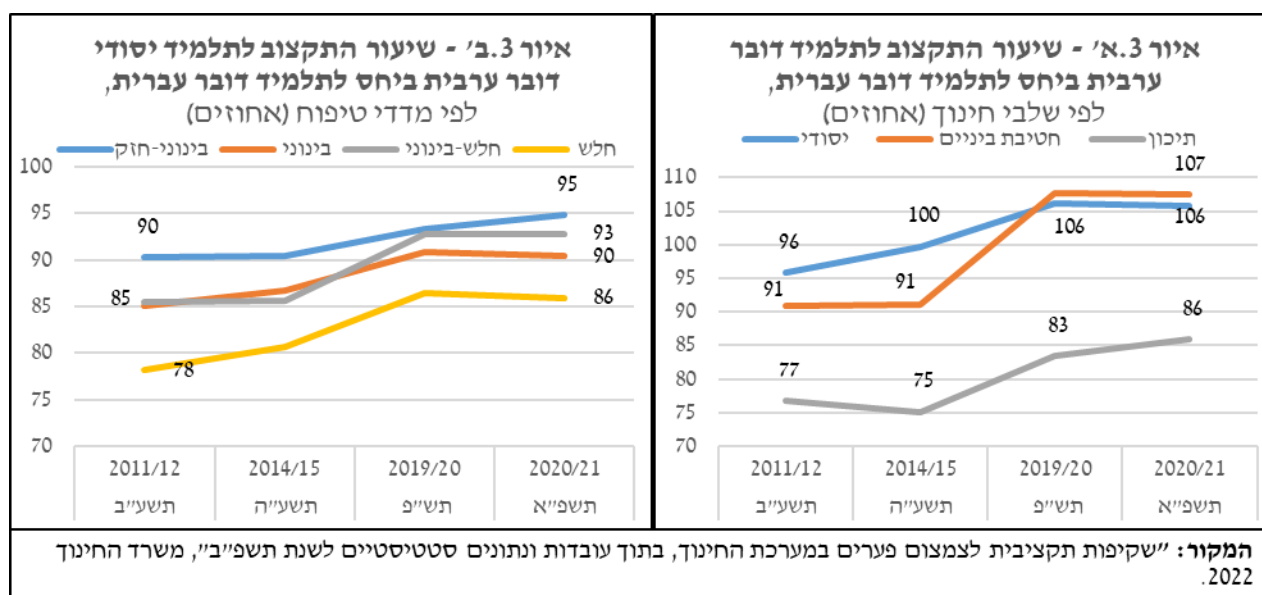
3.2.1 חינוך פורמלי

חלקו הארי של תקציב החינוך ב-922, כ-2.6 מיליארד, הוקצה ישירות לחינוך הפורמלי בתקצוב תוספת שעות לימוד ביסודי ובחטיבת הביניים ובינוי כיתות לימוד. תוספת השעות הוקצתה באופן דיפרנציאלי והדרגתי למערכת החינוך בחברה הערבית, עד שבשנת תש"פ (2019-2020), התווספו למערכת החינוך הערבית כ-52 אלף שעות לימוד המהוות גידול של כ-5% בשעות לתלמיד ביסודי וכ-11% בחטיבת הביניים, עם גידול משמעותי יותר בשעות של חמישוני הטיפול הנמוכים. יש לציין שתוספת השעות היא חלק מתוכנית לצמצום פערים וקידום השוויון שהחלה עוד קודם לכן ומהווה המשך מגמה משנת התשע"ב (2011/2) והופעלה גם במערכת החינוך העברית, ולכן התקציבים אינם תוספתיים, אלא משקפים שינוי במנגנוני ההקצאה של המשרד על ידי תגבור התקציבים לתלמידים הערבים.

על פי נתוני משרד החינוך, בין השנים 2012 ל-2021 התקצבו לתלמיד דובר ערבית עלה ב-37% בחינוך היסודי וב-47% בחטיבת הביניים, זאת בהשוואה לעלייה של 22% ו-15% בקרב דוברי העברית. אם בתחילת העשור (2012) תלמיד דובר ערבית (ללא בדואים ודרוזים), היה מקבל תקצוב נמוך יותר מתלמיד דובר עברית בכלל שלבי החינוך, כיום המגמה התהפכה **ובממוצע התקצוב לתלמיד הערבי ביסודי ובחטיבת הביניים גבוה יותר ב-6-7% מהתלמיד היהודי (איור 3.א)**. אך הנתון הממוצע מתעלם מהשוני בהרכב חברתי-כלכלי בין הקבוצות וממאפייני התקצוב הדיפרנציאלי, וכך השוואה לפי הרקע החברתי-כלכלי מעלה שבמהלך התקופה חל צמצום בפערי התקצוב, אך תלמיד דובר ערבית עדיין מתקצב בחסר ביחס למקביליו דוברי העברית בכל חתך חברתי-כלכלי (איור 3.ב).¹⁹

¹⁹ מערכת השקיפות, השוואה תקציבית, תשע"ב, תשע"ז, תשפ"א. משרד החינוך.

בחינוך התיכוני, חל צמצום בפערי התקצוב במהלך התקופה, אך תלמיד דובר ערבית עדיין מתקצב בחסר ביחס לדוברי העברית. תקצוב דיפרנציאלי בתיכון החל להיות מיושם בתשע"ט ואינו נכלל בתוכנית 922.²⁰ כמו כן, לצמצום פערי השעות, בתוכנית 922 הוחלט על גיבוש תוכנית בהובלת משרד החינוך ובשיתוף אגף תקציבים במשרד האוצר, שתקבע את המטרות לשיפור השליטה של התלמידים בשפה הערבית והעברית. יושם דגש על חיזוק מיומנויות הבעה ודיבור בטווח הגילאים מגן הילדים ועד כיתה י"ב. בהחלטת המשך 1560, שנקבעה לאחר 160 יום, הוחלט לפעול להעלאה משמעותית של ההישגים הלימודיים של התלמידים דוברי הערבית בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים ולצמצום הפער בין יהודים וערבים למחצית משיעורו הנוכחי. הוחלט לפעול לצמצום הנשירה, כך ששיעור הנשירה בתיכון לא יעלה על 3% מכלל הלומדים. נקבעו גם יעדים להעלאת שיעור הזכאות לבגרות (שעמד ערב התוכנית על 59%), ל-73%, ולעלייה של שיעור הזכאים לתעודת בגרות העומדת בתנאי הסף ללימודים אקדמיים (שעמד ערב התוכנית על 45%), ל-63.5%.

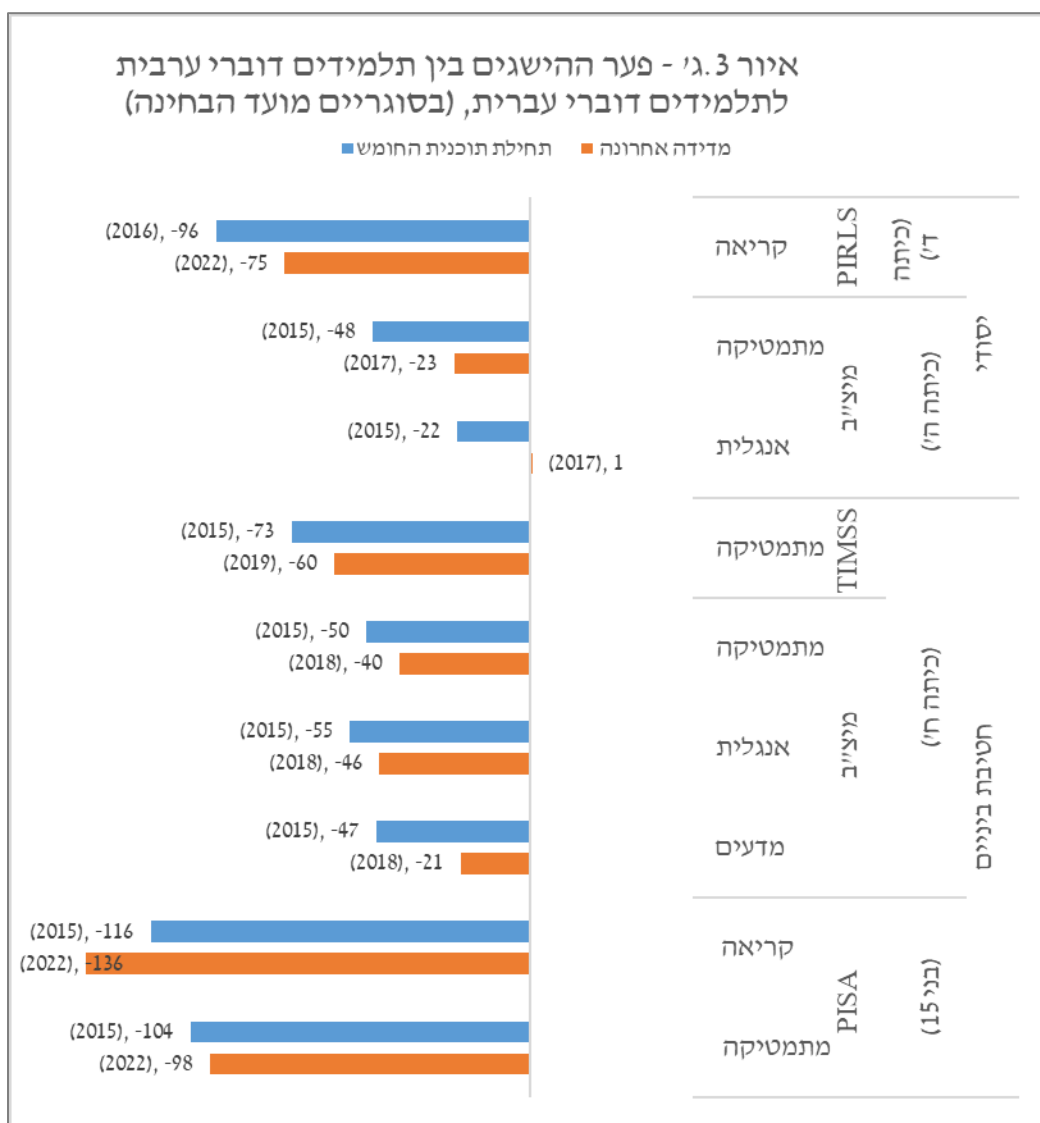


כדי לבחון את השינוי בהישגי התלמידים הערבים במערכת החינוך ערכנו הבחנה בין שכבות הגיל השונות. כדי לבחון האם הפערים בין הקבוצות הצטמצמו נבחנו הישגיהם של תלמידים יהודים וערבים במספר בחינות חיצוניות שנערכו גם בתקופה הסמוכה לתחילת תוכנית החומש וגם בתקופה עדכנית יותר.

השוואת פערי ההישגים בגילאי היסודי (כיתות ד' ו-ה'), מעלה שאמנם חל צמצום בפערים בשלושת תחומי הדעת של קריאה, מתמטיקה ואנגלית, אך פרט לאנגלית, ביתר תחומי הדעת הפערים עדיין משמעותיים, ובפרט בקריאה (איור 3.ג'). בגילאי חטיבת הביניים והתיכון, התמונה מורכבת יותר. חל צמצום בפערים בבחינות שמטרתן לבחון את שליטת התלמידים בחומר הלימוד (TIMSS ומיצ"ב), אך בבחינת PISA אשר בוחנת את רמת האוריינות בתחומי הדעת השונים בקרב תלמידים בני 15 (כיתות ט' ו-י'), הפערים במתמטיקה נותרו יחסית ניכרים, ואילו הפערים בקריאה התרחבו. מעניין לראות כי למרות השיבושים במערכת החינוך שהתרחשו

²⁰ המשרד לשוויון חברתי (2021), "סיכום החלטת הממשלה 922, פיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020", ועדת היגוי מס' 10 נובמבר 2021. (להלן, בקיצור: המשרד לשוויון חברתי (2021), ועדת היגוי, נובמבר 2021).

בתקופת הקורונה, במבחני ה- PIRLS ו- PISA ההישגים של התלמידים הערבים נותרו יחסית יציבים בהשוואה למדידה של טרום הקורונה, בעוד בקרב דוברי העברית בחלק מתחומי הדעת חלה ירידה ניכרת יותר ביחס לתקופה של טרום הקורונה. ייתכן שהגדלת המשאבים בתוכנית החומש הובילה לצמצום ההשפעה של שיבוש הלימודים בתקופת הקורונה בחברה הערבית. לסיכום, גם לאחר תוספת המשאבים בתוכנית החומש וצמצום הפערים היחסי בין הקבוצות, הפערים בין הקבוצות נותרו עדיין גדולים.



בחינת השינוי בהישגים בתקופת הקורונה					
הפרש בין 2022 ל-2018		תחום הדעת	שנת הבחינה		מבחן
דוברי ערבית	דוברי עברית		לאחר הקורונה	לפני הקורונה	
-7	-28	קריאה	2022	2016	PIRLS
4	-4	קריאה	2022	2018	PISA
1	-12	מתמטיקה			PISA
11	-5	מדעים			PISA

בחינוך התיכוני חלה עלייה בשיעורי הזכאות לבגרות מ-58% ב-2015 ל-64% ב-2019. ב-2020 וב-2021 חלה עלייה משמעותית מאוד בשיעורי הזכאות לבגרות, מ-63.9% ל-74.5%, בהתאמה. ואולם קשה לדעת לעת עתה עד כמה העלייה בשיעורי הזכאות לבגרות מאז 2020 מהווה שיפור אמיתי או שהיא נובעת מהתאמות הבגרות שנעשו בתקופת הקורונה.²¹ שיעורי הזכאות לבגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות עלו בין 2015 ל-2020 מ-54% ל-60%, אך זה עדיין נמוך מהיעד שהוצב על 63.5%.²² חשוב לסייג את הדיון כולו כי השקעה בחינוך, במיוחד בשלבים מוקדמים, דורשת זמן רב עד לקבלת התוצאות, זאת בעוד בחינת ההישגים בטווח הקצר היא חלקית בלבד. החשיבות הגדולה בתוכנית החומש בחינוך הפורמלי היא השינוי בבסיס התקציב על ידי התאמת מנגנוני התקצוב, וכך חלקה של האוכלוסייה הערבית בתקציב יהיה בהלימה טובה יותר לחלקה באוכלוסייה ובהשוואה ולמצבם הסוציו-אקונומי הנמוך.

3.2.2 השכלה גבוהה

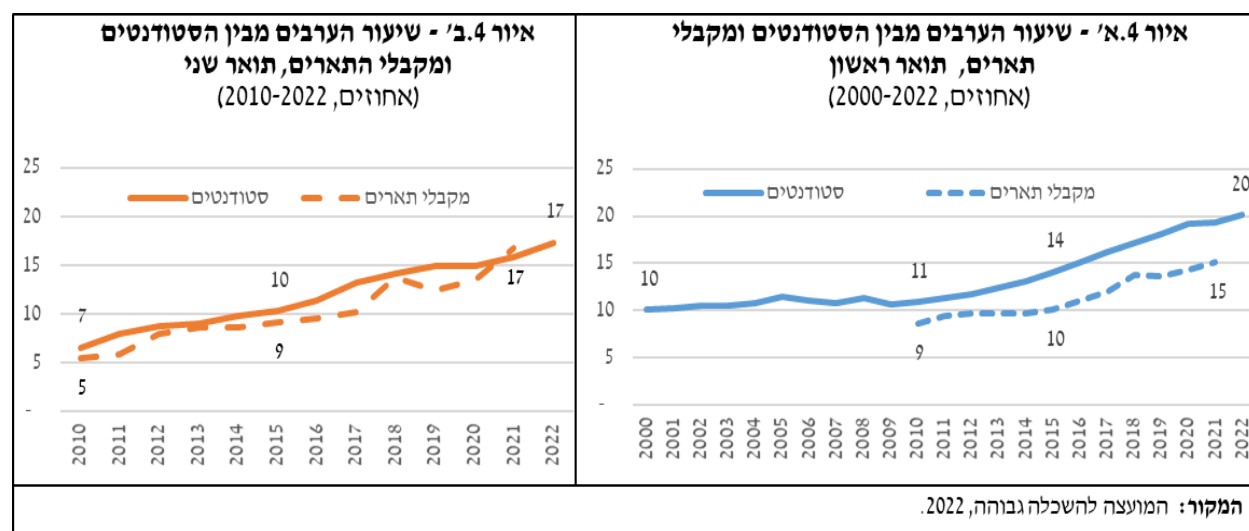
בתוכנית 922 הוקצו להשכלה הגבוהה 700 מיליון ₪, שמתוכם נוצלו כ-475 מיליון ₪. תקציבי ההשכלה הגבוהה ייועדו לתוכנית של המל"ג שנהגתה עוד קודם לכן, בשנת 2012, ל"הרחבת נגישות ההשכלה הגבוהה לערבים, דרוזים וצירקסים בישראל". התוכנית מיושמת באמצעות תקציב ייעודי לכל האוניברסיטאות ולכל המכללות המתוקצבות, כאשר כל מוסד מפעיל מערך תמיכה לסטודנטים בתחום ההשכלה הגבוהה. המערך פועל בשלבים שונים באקדמיה: תמיכה לימודית ואישית במכינות הקדם-אקדמיות; תוכנית "צעד לפני כולם" המתמקדת בהכנה ללימודים ובהיכרות עם המוסד בקרב מתקבלים ללימודי תואר ראשון; תוכנית "קליטה באקדמיה" של סיוע לימודי, אישי וחברתי בקרב סטודנטים לשנה א', במטרה למנוע נשירה ומעבר בין חוגים. כמו כן, תוכנית הנגישות מציעה מלגות "אירתקא" לסטודנטים לתואר ראשון המחולקות על בסיס קריטריונים סוציו-אקונומיים ועל בסיס מקצועות מועדפים (כמו מקצועות ההייטק).

המל"ג אף מפעילה את תוכנית "רואד", שמטרתה לתת ייעוץ לבחירת תחום לימוד אקדמי לתלמידים המסיימים תיכון. התוכנית נועדה להתמודד עם העובדה, שלתלמידים ערבים רבים אין אינפורמציה מספקת על אודות המסלולים הזמינים להם במוסדות להשכלה גבוהה. התוכנית חושפת את התלמידים למקצועות שונים הקיימים בשוק העבודה ולתחומי הלימוד והחוגים השונים הקיימים במוסדות האקדמיים. התוכנית גם מנסה לכוון ולהעלות למודעות של התלמידים את יכולותיהם האישיות ואת התאמתם לתחומי הלימוד השונים, וזאת על בסיס ייעוץ אישי וכלי אבחון מקצועיים.

²¹ משרד החינוך (2022), "התפתחות מערכת החינוך, עובדות ונתונים תשפ"ג".

²² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2023), "שנתון הסטטיסטי לישראל 2022, לוח 4.19",

בעשור האחרון ישנה מגמה חיובית בהשכלה הגבוהה בחברה הערבית, שהתעצמה עוד טרם יישום תוכנית החומש. בעוד שבתחילת העשור ב-2010, שיעור הערבים הלומדים לתואר ראשון במוסדות ישראלים עמד על כ-11% – שיעור דומה לראשית שנות ה-2000 – תוך כעשור, בשנת הלימודים 2021/22 (תשפ"ב) חלקם היחסי של הערבים עלה באופן חד ועמד על כ-20% מהסטודנטים לתואר ראשון, מעל ליעד של ה-17% שנקבע בתוכנית החומש (איור 4.א'). הגידול בשיעור הסטודנטים לתואר ראשון לונה בעלייה בשיעור מקבלי התארים, אך בשיעור נמוך יותר עקב שיעורי נשירה גבוהים יחסית של הסטודנטים הערבים. בקרב הסטודנטים לתואר שני נצפתה מגמה דומה עם עלייה משמעותית בשיעור הסטודנטים הערבים מעבר ליעד של 12% שנקבע בתוכנית (איור 4.ב'). העלייה במספר הסטודנטים לוותה בגיוון במקצועות ובמוסדות הלימוד, ובפרט ירידה בשיעור הפונים ללימודי החינוך ועלייה בלומדים באוניברסיטאות ובמכללות האקדמיות.



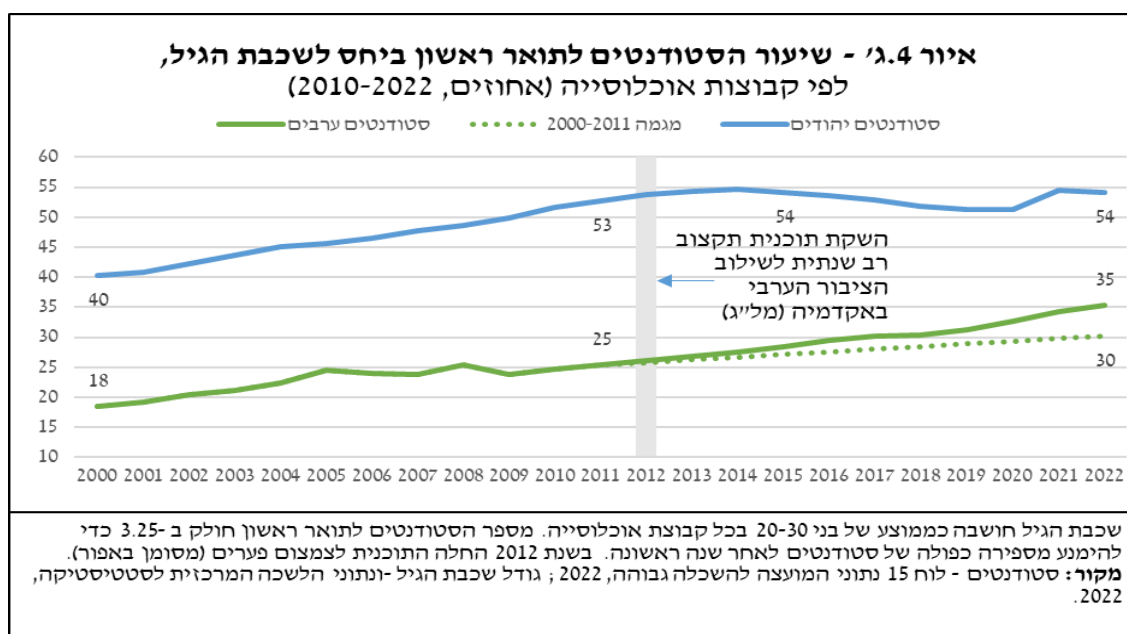
כמו כן, קיים היקף ניכר של סטודנטים ערבים הלומדים במוסדות בחו"ל (בעיקר בירדן ובאירופה), לצד לימודים ברשות הפלסטינית, והם אינם נכללים בנתונים הישראלים הרשמיים. בנייר שפורסם באגף הכלכלן הראשי באוצר, ההערכה היא כי בין 2012 ל-2018 חלה עלייה של מספר הסטודנטים הערבים שאינם לומדים בישראל מ-9,000 ל-15,000. עיקר העלייה הייתה במספר הלומדים במוסדות להשכלה הגבוהה ברשות הפלסטינית, שבתחילת העשור עמד על 2,000 וב-2018 עמד על 8,000, וזאת על חשבון ירידה בחלק היחסי של הלומדים במדינות אחרות בחו"ל.²³ עם זאת, חלקם היחסי של כלל הלומדים מחוץ לישראל נותר דומה באותה התקופה ועמד על סדר גודל של כ-25% מסך הסטודנטים הערבים. חסם מרכזי של הערבים ללימודים בישראל הוא העדפה ניכרת של הערבים ללימודי מקצועות הבריאות (רפואה ומקצועות עזר רפואיים), לצד מגבלות היצע של מקומות לימוד במקצועות אלו.²⁴ קושי מרכזי של הסטודנטים הערבים – המגדיל את סיכוייהם

²³ ז' קריל וני' עמרייה (2019), "חסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית במערכת ההשכלה הגבוהה", משרד האוצר ספטמבר 2019, נתונים אלו מסתמכים על מאמרים של חאג'י-יחיא וערער, כאשר אחד המאמרים טרם פורסם, והמאמר השני הוא: K. Haj-Yehia and K. Arar (2016), "New national re-encounters since 1948", Journal of Applied Research in Higher Education, Vol. 8 Iss 4 pp. 504 – 521.

²⁴ ראה דיון נרחב בקריל ועמרייה (2019).

ללמוד בירדן וברשות הפלסטינית – הוא ידיעת השפה העברית על בוריה, משום שבה מתקיימים רוב הלימודים בישראל.²⁵

הגידול במספר ובשיעור הסטודנטים הערבים אינו נותן את התמונה הכוללת ממספר סיבות: ראשית ישנו פער במבנה הגילאים בין החברה הערבית ליהודית, וכך הראשונה צעירה יותר. שנית שיעור הנשירה של הסטודנטים הערבים מהאקדמיה גבוה ביחס למקביליהם היהודים, בפרט בתואר ראשון. לכן ישנה חשיבות לבחון את השינוי בשיעור מקבלי התארים על פי ממוצע שנתון הלידה של גילי 20-30. מהשוואה זו עולה, שאכן חל שיפור בהשכלה הגבוהה בחברה הערבית, שמתבטא בעלייה חדה של שיעור הסטודנטים מקרב שנתוני הגיל מ-25% ל-35% במהלך השנים 2012-2022 מעל למגמת הגידול החזויה על פי קו המגמה של השנים 2000-2011. אך עם זאת, במהלך השנים 2010-2021 שיעור מקבלי התארים בישראל מתוך שכבת הגיל גדל ב-7 נקודות אחוז בלבד, עלייה מתונה בהרבה מהעלייה במספר הסטודנטים (איור 4ג'). פער זה מעיד על תופעה של נשירה ניכרת בהשכלה הגבוהה בקרב האוכלוסייה הערבית וקושי לסיים את התואר האקדמי.



התמונה הכללית העולה מהנתונים בתחום ההשכלה הגבוהה היא שחלה עלייה חדה בהשתתפות הערבים כסטודנטים בהשכלה הגבוהה, לצד עלייה מתונה יותר בשיעור מקבלי תארים בקרבם. העלייה בהשכלה ניכרת עוד מתחילת העשור הקודם, עוד טרם יישום תוכנית החומש. עם זאת, אין להסיק מכך שתוכנית 922 לא הייתה אפקטיביות בפני עצמה. ראשית, כיוון שקשה לדעת א-פריורי אם המגמות החיוביות של ההשכלה הגבוהה מאז 2015 היו ממשיכות ומתקיימות גם אלמלא יישום התוכנית. שנית, כיוון שתוכנית החומש עיגנה את התקציבים ואת התוכניות הקודמות של המל"ג במסגרת ממשלתית מגובשת ואפשרה לבנות מנגנון מסודר של בקרה ופיקוח על העמידה ביעדי שיפור ההשכלה לאוכלוסייה הערבית.

²⁵ מ' תחאוכו, ע' קלישר וק' מושקלב (2020), "התשואה לידע בשפה העברית בחברה הערבית, חסמים ברכישת השפה והדרכים להסרתם", מכון אהרן.

למרות המגמה החיובית הכללית של השתלבות הערבים בהשכלה הגבוהה, ישנם גם אתגרים. שיעור הנשירה בקרב הסטודנטים הערבים הוא לא מבוטל ועמד ב-2021 על 13% ביחס ל-9% בקרב היהודים.²⁶ קריל ועמרייה (2019) מוצאים כי מגמת הגידול של העשור הקודם בולטת בעיקר בקרב הנשים הערביות, בעוד ששיעור הגידול בסטודנטים בקרב הגברים הערבים הוא נמוך.²⁷ השפה העברית היא חסם משמעותי בקרב חלק ניכר מהסטודנטים הערבים שאינם בקיאים בשפה, וסיכוייהם של ערבים שלא נבחנו בבגרות מורחבת בעברית לנשור מהתואר גבוהים ב-7 נקודות אחוז ביחס לעמיתיהם שרכשו ידע נרחב יותר בשפה העברית.²⁸ נוסף על כך, שיעור הערבים במקצועות ההייטק הוא נמוך יחסית. למשל, לפי נתוני המל"ג, ב-2018 הם היו 18% מקרב כלל הסטודנטים, אך 12% בלבד מהלומדים במקצועות ההייטק.²⁹ יש חשיבות רבה בהפחתת הנשירה של סטודנטים ערבים בהשכלה הגבוהה, בהגברת צעדים לשילוב גברים באקדמיה, בחיזוק לימודי העברית ובעידוד רכישת השכלה בתחומי לימוד בעלי פוטנציאל השתכרות גבוה.

3.2.3 חינוך בלתי פורמלי

קיים פער ניכר בין רמת הפיתוח של החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית לבין זה שבחברה היהודית, שהתבטא במחסור ניכר בפעילויות ובתשתיות פיזיות כמו מרכזים קהילתיים ומתנ"סים, ועד לשנים האחרונות ברבות מהרשויות המקומיות הערביות כלל לא היה אחראי על יחידת הנוער.³⁰ כך למשל לפי נתוני ראמ"ה, ב-2015 רק 12% מהילדים ובני הנוער הערבים השתתפו בפעילויותיהן של תנועות הנוער, לעומת 30% באוכלוסייה היהודית.³¹ מסגרות החינוך הבלתי פורמלי לא קיבלו התייחסות ממוסדת דרך הרשויות המקומיות, אלא פעלו בעיקר דרך מסגרות פילנתרופיות או באמצעות החברה למתנ"סים ותנועות הנוער המקושרות לחברה האזרחית.³²

בתוכנית 922, הוחלט על קידום תוכנית מערכתית לחינוך הבלתי פורמלי כך ששיעור ההקצאה לתקציב החינוך הבלתי פורמלי לא יפחת משיעורם באוכלוסייה (חאג' יחיא ורודניצקי, 2018); אגף החברה הערבית במנהל חברה ונוער הורחב מ-3 מפקחים ל-15 מפקחים; חוק הנוער תוקן כך שמשדר החינוך מספק כיום 90% מהתקציב של מחלקות הנוער ברשויות המקומיות, בהשוואה ל-70% בעבר; הוקם לראשונה מרכז הדרכה מסודר להכשרה ולהתמקצעות של רכזים, ראשי מחלקות נוער ומדריכים בחינוך הבלתי פורמלי; הוקם כלי מיפוי אלקטרוני שבאמצעותו כל רשות יכולה להזין את נתוניו על תשתיות ועל תוכניות בחינוך הבלתי פורמלי, ולבנות לפיהן תוכנית עבודה; הוחלט על הקמה נרחבת של 22 מרכזים קהילתיים ביישובים ערבים וברשויות המקומיות יושמה "תוכנית אתגרים" לקידום היכולת של הרשויות לתמוך בחינוך הבלתי פורמלי על ידי השקעה בתוכניות חינוכיות מתוך מאגר מפוקח של מנהל החינוך.

²⁶ א' זיו (2023), "שולחן עגול-מדיניות לשיפור רמת העברית בחברה הערבית" (מצגת), המועצה להשכלה גבוהה.

²⁷ קריל ועמרייה (2019).

²⁸ תחאוכו, קלישר ומושקלב (2020).

²⁹ א' דה-מלאך (2021), "האוכלוסייה הערבית במגזר ההייטק בישראל", בנק ישראל, לקט ניתוחי מדיניות וסוגיות מחקריות, אוקטובר 2021.

³⁰ "חינוך בלתי פורמלי לילדים, בני נוער וצעירים בישראל: עדויות מהשדה וסיכום תהליך למידה" (2016). מנדל-לוי וארצי, היוזמה למחקר מדעי ויישומי בחינוך, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.

³¹ ראמ"ה (2017), "סיכום ממצאי הערכה דו-שנתית בתנועות הנוער בישראל תשע"ד-תשע"ה 2014-2015".

³² נ' ח' חאג' יחיא וא' רודניצקי (2018), "החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית", המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 122 מאי 2018.

מנתוני ועדת ההיגוי עולה כי בתוכניות החומש הופעלה ותוקצבה פעילות חינוך בלתי פורמלית ב-76 ישובים (כולל הרשויות המקומיות הדרוזיות והבדואיות), כאשר עד 2019 לחינוך הבלתי פורמלי היו רשומים כ-125 אלף משתתפים, מעל ומעבר ליעד המקורי של התוכנית שעמד על כ-90 אלף.³³ לפי הערכותיה של הוועדה, תוכנית החומש הביאה לשינוי חד בזמינות החינוך הבלתי פורמלי ביישובים אלו ונותנת מענה לכ-40% מהילדים ובני הנוער הרלוונטיים ברשויות.³⁴ עם זאת, עלה הצורך גם לתת מענה ליתר הפרטים באמצעות חיזוק ההמשכיות בבתי הספר בין החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי. חסמים נוספים שעלו בוועדה היו קושי בקרב חלק מהרשויות עם חוסר הגמישות בתקציב של תוכנית "אתגרים", וכן בחלק מהרשויות היה קושי להעמיד את תקציב ה"מאצ'ינג" הנדרש למימון הפעילויות. יש לציין, שישנם חלוקי דעות בין ראשי רשויות, חוקרים ופעילים חברתיים לגבי האפקטיביות של החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית יחסית לחברה היהודית.

3.2.4 הכשרת מורים

בתוכנית 922 הוקצו כמעט 300 מיליון ₪ לצורך הכשרת עובדי הוראה. במשרד החינוך גובשה תוכנית ייעודית לשיפור ההכשרה, תהליך הקליטה, רמת ההוראה ותרבות הלמידה בבית הספר. התוכנית כללה צעדים להעלאת איכות ההוראה לאורך כל שלבי הקריירה של המורה, החל בהעלאת איכות המועמדים להוראה, עבור בשיפור מנגנון הקליטה במערכת וכלה בצעדי פיתוח מקצועי לאורך הקריירה ומערכי ההערכה והתמיכה בקרב מורים קיימים.³⁵ בעשור האחרון ישנה ירידה באיכות המורים בחברה הערבית (בנק ישראל, 2021), וישנן עדויות לירידת היוקרה החברתית של מקצוע ההוראה, כאשר הרצון להיות מורה בקרב תלמידים בחברה הערבית ירד מ-10.9% ל-8.7% בין 2015 ל-2018.³⁶ במקביל, בחברה הערבית קיימת גם בעיה חריפה של עודף היצע של מורים.³⁷ ירידת איכות המורים מחד גיסא, ועודף היצע של מורים מאידך גיסא, עלולים להעיד על בעייתיות במנגנון השיבוץ המרכזי של המורים.³⁸ אחת ממסקנות צוות בדיקה מיוחד שהוקם במשרד החינוך ב-2018 היא כי נוהל שיבוץ המורים הקיים בחברה אינו מביא בהכרח לבחירתם של המורים הטובים ביותר, וכי ייתכן שהוא מקנה משקל גבוה לוותק על חשבון פרמטרים של איכות. בשנתיים האחרונות שינה משרד החינוך את מנגנון השיבוץ כך שיינתן משקל גבוה יותר לפרמטרים של איכות כמו הישגים מדעים, מתמטיקה, בקיאות בשפה הערבית, וכן קיום מרכזי הערכה למועמדים להוראה.³⁹

משרד החינוך אף מפעיל מאמצים לשפר את איכות הסטודנטים להוראה ולצמצום מספרם. בין השאר, משרד החינוך הגיע להסכמות על הקשחת תנאי הקבלה למסלולי הכשרה להוראה במכללות הערביות, והתחייבות לתקצב יותר סטודנטים במסלול מצטיינים. בנתוני הקצה, רואים ירידה חדה של כ-30% במספר הסטודנטים הערבים להוראה בשנת הלימודים האחרונה 2021/2022 (מ-2,000 ל-1,400).⁴⁰ את יתר רכיבי

³³ נקודת הזמן המאוחרת ביותר שנאמדה הייתה 2019, וזאת עקב השבת חלק ניכר מהפעילות הבלתי פורמלית לאחר התפרצות משבר הקורונה.

³⁴ המשרד לשוויון חברתי (2021), ועדת ההיגוי, נובמבר 2021.

³⁵ סוגיות נבחרות דו"ח בנק ישראל (2019), "פערי הישגים אצל תלמידים בין דוברי עברית לדוברי ערבית".

³⁶ סוגיות נבחרות דו"ח בנק ישראל (2019), "מיהם התלמידים הרוצים להיות מורים בישראל, תובנות ממבחני פיז"ה".

³⁷ בשנת הלימודים תשפ"א (2020/2021) מתוך כ-9,400 מועמדים שהגישו בקשה לשיבוץ בחינוך הערבי הרשמי, כ-6,600 לא שובצו. כמו כן, רק 56% מבוגרי הכשרות ההוראה ב-2017 השתלבו תוך שנתיים בתפקיד לעומת 73% בקרב היהודים. "השתלבות עובדי הוראה ערבים במערכת בחינוך", מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2020.

³⁸ שיטת השיבוץ מבוססת על מתן ניקוד למורים על פי קריטריונים שונים כמו: ותק בהוראה, דרגת השכלה, הצטיינות ועוד.

³⁹ דברי מוהנא פארס, מנהל אגף תוכניות לאומיות מערכתיות במשרד החינוך, בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת ב-13 ביולי 2020.

⁴⁰ א' ווייסבלאי (2023), "מחסור במורים – דוח מלא", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

תוכניות ההכשרה למורים בתוכנית 922, כמו תוכניות הקידום והפיתוח המקצועי למורים הקיימים קשה להעריך באופן ישיר כיוון שהתוכנית אינה כוללת יעדים מדידים הניתנים לכימות ולמידה.⁴¹

3.3 תחום התשתיות והבינוי

תחום התשתיות והבינוי היה תחום פעילות מרכזי בתוכנית החומש וכלל השקעה במגוון תחומים כגון תשתיות תחבורה, ביוב ומים, מוסדות ציבור, שירותי תחבורה ציבורית ותכנון. תחום זה תוקצב בכ - 5 מיליארד ₪ עקב הפערים המשמעותיים בתתי התחומים השונים בין יישובי המיעוטים ליתר היישובים במדינת ישראל.

לוח 3: תקציבים לפי תתי-תחומים בתחום התשתיות והבינוי

תחום	תת תחום	הקצאה תקציבית בפועל (במיליוני ₪)	ניצול תקציבי (במיליוני ₪)	שיעור יישום
תשתיות ובינוי	תשתיות תחבורה ¹	1,456 [771] ²	608 [570] ²	42% [74%] ²
	תחבורה ציבורית	1,402	1,308	93%
	ביוב ותאגוד ³	1,066	391 ³	37% ³
	מוסדות ציבור	536	156	29%
	תכנון ⁴	532	190	36%
	סך הכול	4,992 [4,307]	2,653 [2,615]	53% [61%]

- (1) כולל תקציבים חוצי יישובים וביטוחות בדרכים.
- (2) בסוגריים המרובעות מוצג אומדן לתקציבים שהוקצו לרשויות בתוכנית 922. יתר התקציב הועבר ליישום בקרב רשויות המיעוטים האחרות: דרוזים, בדואים וצ'רקסים.
- (3) הנתונים לא מעודכנים. ראה הערת שוליים 5050.
- (4) כולל פיצול, התאמת מכרזים ושטחים פתוחים.

3.3.1 תשתיות תחבורה

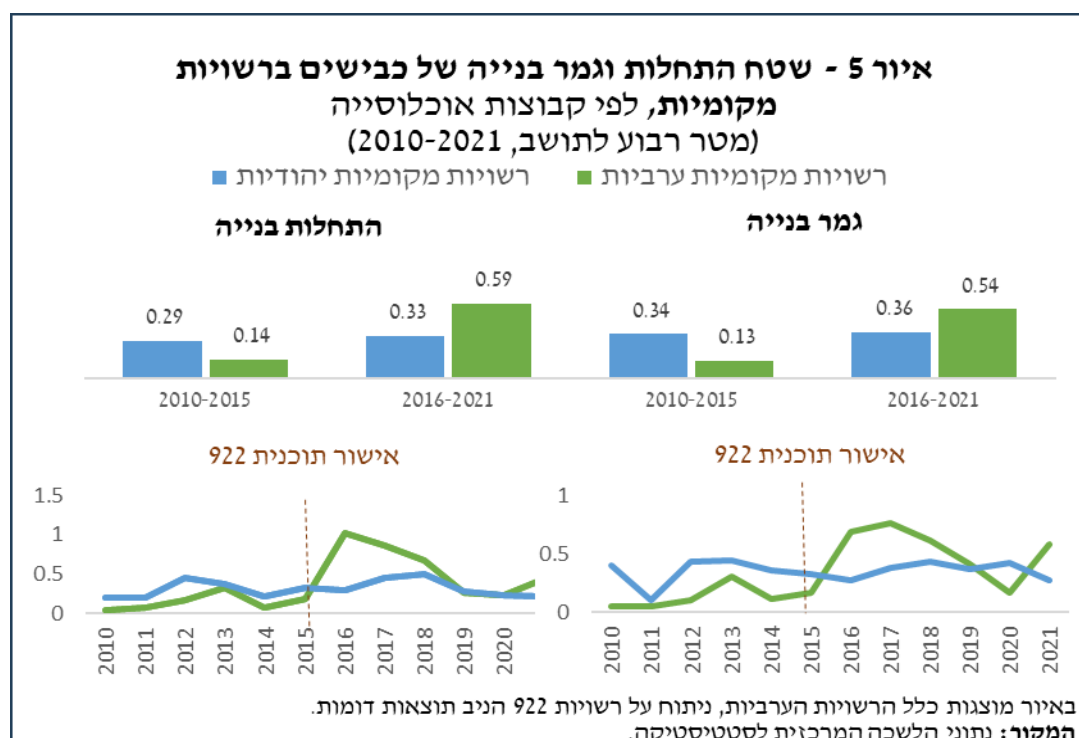
תשתיות תחבורה פנימיות, חוצות יישובים ופרויקטים של בטיחות בדרכים תוקצבו בכ- 1.5 מיליארד ₪ בתוכנית החומש, במטרה להגדיל באופן משמעותי את היקפי הפרויקטים וההשקעה של כבישים עירוניים וחוצי יישובים ברשויות המקומיות של יישובי החברה הערבית. עם זאת רק כ- 771 מיליון ₪ מתוך הסכום הוקצה לרשויות בהחלטת ממשלה 922, ויתרת הסכום הוקצתה ליישובי המיעוטים האחרים אשר אין לנו נתונים על אודותם. בהחלטת הממשלה נקבע כי החל משנת 2016 יוקצו לפחות 40% מתוך התקציב להשקעה בתשתיות ברשויות המקומיות, לטובת פיתוח תשתיות כבישים ביישובי המיעוטים. פרויקט מרכזי נוסף היה שיפור באיכות זרימת התנועה בכבישים הראשיים החוצים את היישובים הערבים ("טבעות" חיצוניות מקשרות), על ידי הבטחה של רמת בטיחות נאותה לתושבים ולמשתמשים בכבישים ביישובים אלו.

מתוך ה- 771 מיליון ₪ שהוקצו לרשויות הערביות נוצלו 570 מיליון ₪ שהם כ- 74% מהתקציב בתחום. על פי נתוני ועדת ההיגוי, בשנות התוכנית הושלמו 43 פרויקטים שונים של כבישים ביישובים הערבים וחלה התקדמות משמעותית בכ- 27 פרויקטים נוספים, דבר הבא לידי ביטוי בשיפור משמעותי ברמת תשתיות הכבישים ביישובים הערבים. עם זאת, ועדת ההיגוי מנתה גם חסמים בתת תחום זה במהלך תקופת התוכנית.

⁴¹ המרכז להעצמת האזרח (2021), "דיו"ח מעקב, פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020 על בסיס החלטת ממשלה 922 מיום 30.12.2015.

למשל, חסמים תכנוניים ברשויות המקומיות, התנגדויות של תושבים, קשיים בתקשורת עם החברות המנהלות ועיכובים שנוצרים בשל תלות בגופים חיצוניים כמו חברת החשמל ותאגידי המים.

השוואה של שטח התחלות וגמר בנייה של כבישים בשנות תוכנית החומש ביחס לטרום התוכנית מעלה שחלה עלייה חדה של פי 4 בהתחלות ובגמר הבנייה של כבישים ברשויות המקומיות הערביות (איור 5). בעוד ברשויות המקומיות היהודיות הגידול בהתחלות ובגמר הבנייה היה כ-8% בלבד.



3.3.2 תחבורה ציבורית

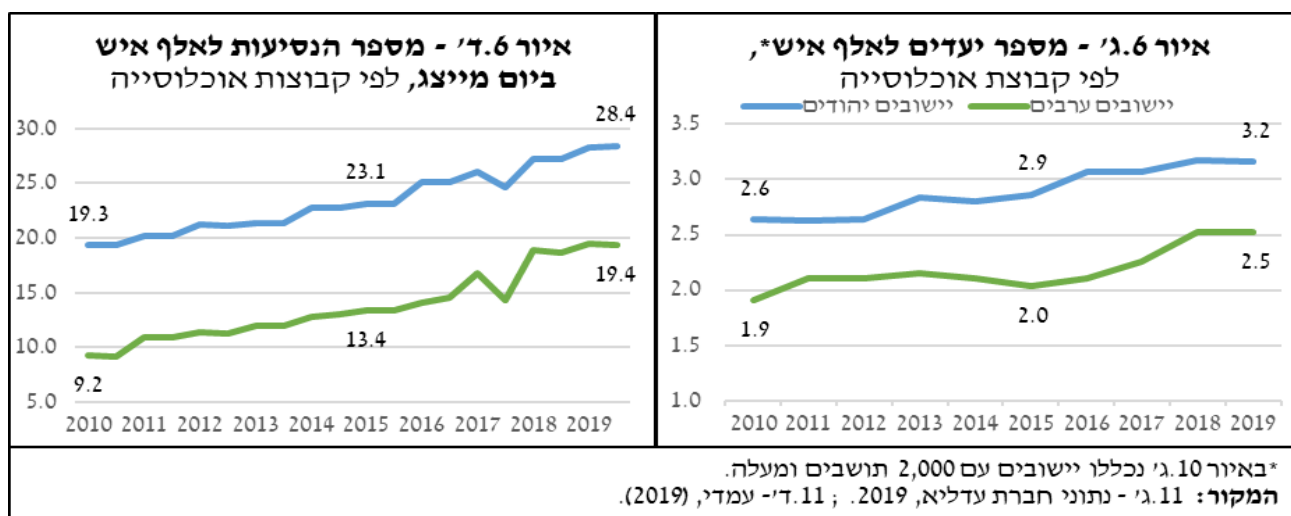
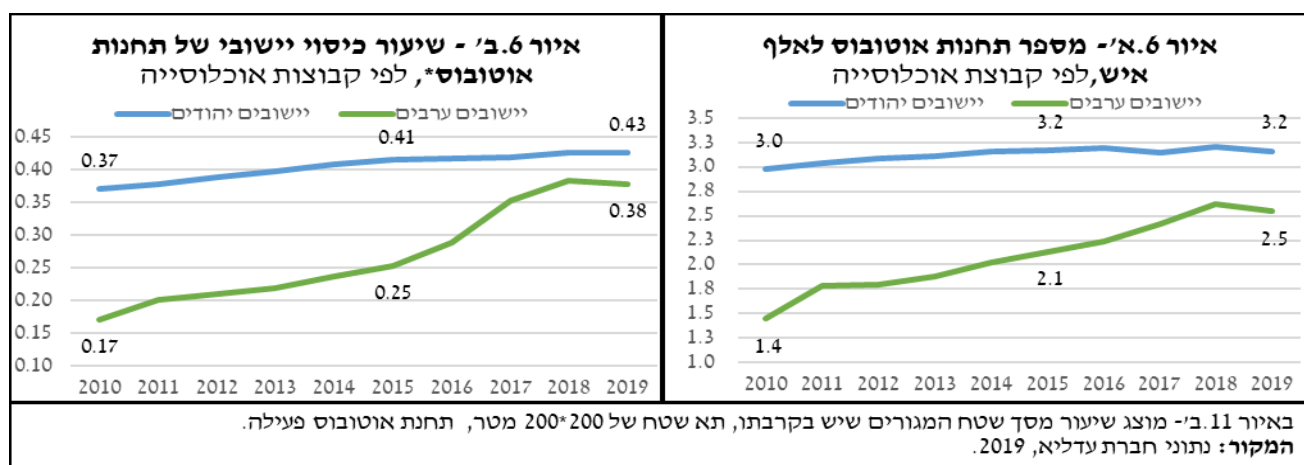
תת תחום התחבורה הציבורית תוקצב בכ-1.3 מיליארד ₪, במטרה להרחיב משמעותית את שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערבים. בעבר היה פער משמעותי ברמת הנגישות לתחבורה הציבורית בין יישובי החברה הערבית ליישובי החברה היהודית. ביישובים רבים לא הייתה כלל נגישות לתחבורה ציבורית, ובאלו שקיבלו שירותי תחבורה ציבורית היצע הקווים והתדירות היו נמוכים, דבר שהקשה על פרטים המעוניינים להשתמש בתחבורה ציבורית כאמצעי נידות קבוע לתעסוקה או למוסדות להשכלה גבוהה. הצורך בהגברת הזמינות לתחבורה ציבורית באוכלוסייה הערבית הוא חשוב הן עקב מצבם הכלכלי-חברתי הנמוך ביחס לאוכלוסייה היהודית, והן בשל כך שבתוך היישובים הערבים יש מעט מוקדי משיכה של תעסוקה ביחס ליישובים היהודים.⁴²

בהחלטה 922 נקבע ש-40% מסך תוספות השירות בתחבורה הציבורית (או 100 מיליון ₪ בשנה, הגבוה מבין השניים), תוקצה לטובת הקמה ופיתוח של תחבורה ציבורית ביישובי המיעוטים במטרה להשוות את רמת

⁴² ראה דיון מורחב יותר בפרק התעסוקה.

הכיסוי התחבורתי למצב הקיים ביישובים היהודיים. חשוב לציין שהרחבת פריסת התחבורה הציבורית במסגרת תוכנית 922 היא המשך של תהליך שהחל ב-2010 בעת קבלת החלטת ממשלה 1539 והביא לשיפור ברמת השירות של התחבורה הציבורית, ולכן הגידול בנגישות לתחבורה ציבורית בשנות התוכנית מהווה המשך של מגמה קיימת מאז תחילת העשור.

במסגרת החלטת הממשלה נקבעו כמה יעדים לשיפור התחבורה הציבורית: בתחום הנגישות, ברמת הכיסוי⁴³, במספר היעדים ובתדירות השירות. בחינה של אינדיקטור לנגישות כגון מספר תחנות האוטובוס לאלף איש מראה עלייה מיחס של 1.4 ל-2.5 תחנות לאלף איש, גידול של כמעט 80% (איור 6.א). אם כי המספר עדיין נמוך בהשוואה ליישובים היהודים. באיור 6.ב ניתן להבחין בכך כי חל צמצום משמעותי בפערי הכיסוי בין יישובים ערבים ליהודים, עקב הגדלת מספר היישובים המקבלים שירותי תחבורה ציבורית ובמספר תחנות ההסעה, ובהיבט זה גם חלה קפיצה משמעותית ביחס לשנים קודמות בשנות תוכנית החומש, 2016-2020.⁴⁴



⁴³ רמת הכיסוי מוגדרת כשיעור מסך שטח המגורים שיש בו או בקרבתו (תאי שטח של 200*200 מטר) תחנת אוטובוס פעילה.
⁴⁴ א' ברק (2019), "השפעת התחבורה הציבורית על התעסוקה בחברה הערבית", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון 2019.03.

באיורים 6.ג' ו-6.ד' מוצגים מדדים למספר יעדי הנסיעה ולתדירות השירות, בהתאמה. בין 2010 ל-2019 חלה עלייה הן במספר היעדים שאליהם מגיעים האוטובוסים ביישובים הערבים והן במספר הנסיעות, בתקנון לגודל האוכלוסייה. אומנם בגודל אבסולוטי חלה באותה תקופה גם עלייה דומה בקרב היהודים, אך מספר הנסיעות לאדם באופן יחסי עלה יותר בקרב הערבים (32%) מאשר בקרב היהודים (23%). כפועל יוצא, חלקם היחסי של הנסיעות הזמינות לערבים עלה באותה התקופה, אם כי הוא עדיין נמוך מחלקם היחסי באוכלוסייה.⁴⁵ נייר מדיניות של עמדי (2019) הבוחן את התפתחות התחבורה הציבורית ביישובים הערבים העלה כי המרוויחים הגדולים מהגדלת הנגישות התחבורתית היו יישובים קטנים של פחות מ-30 אלף איש.⁴⁶ דווקא בקרב הערים הערביות הגדולות בהם התגוררו יותר מ-30 אלף איש, לא חל צמצום פתאום משמעותי בנגישות לתחבורה הציבורית. כמו כן, מחקרים שנערכו לא מצאו השפעה חיובית של הגידול בתחבורה הציבורית על התעסוקה, אך חלקם כן מצאו השפעה חיובית על ההשתתפות בהשכלה גבוהה.⁴⁷

3.3.3 ביוב ותאגוד

טרום התוכנית ברבים מהיישובים הערבים בישראל לא הייתה תשתית מתאימה לאיסוף ולסילוק שפכים מהבתים, ולחילופין, במידה שהייתה תשתית היא לא תוחזקה כראוי וביישובים אילו היו תקלות חוזרות ונשנות (גלישת ביוב), ושפכים גולמיים הוזרמו לנחלים ולסביבה.⁴⁸ בהחלטת הממשלה 922 נקבע שבין השנים 2018-2016, 50% מהמענקים להקמה ולשדרוג של מערכות ביוב יוקצו ליישובי המיעוטים. מענקים אלו מופנים לתאגידי מים וביוב, וכן לתפעול שוטף, להקמה ולשדרוג של תשתיות הביוב. אף נקבע, שרשות המים תפעל לתאגיד רשויות מקומיות החייבות בתאגוד.⁴⁹

⁴⁵ ג' עמדי (2019), "היצע שירותי האוטובוס ליישובים ערבים", בנק ישראל, לקט ניתוחי מדיניות וסוגיות מחקריות, ספטמבר 2019. המאמר מראה כי היחס בין חלק הערבים באוכלוסייה לחלק היחסי של נסיעות בתחבורה הציבורית הזמינה להם עלה מ-0.53 ב-2010 ל-0.74 ב-2019.

⁴⁶ עמדי (2019).

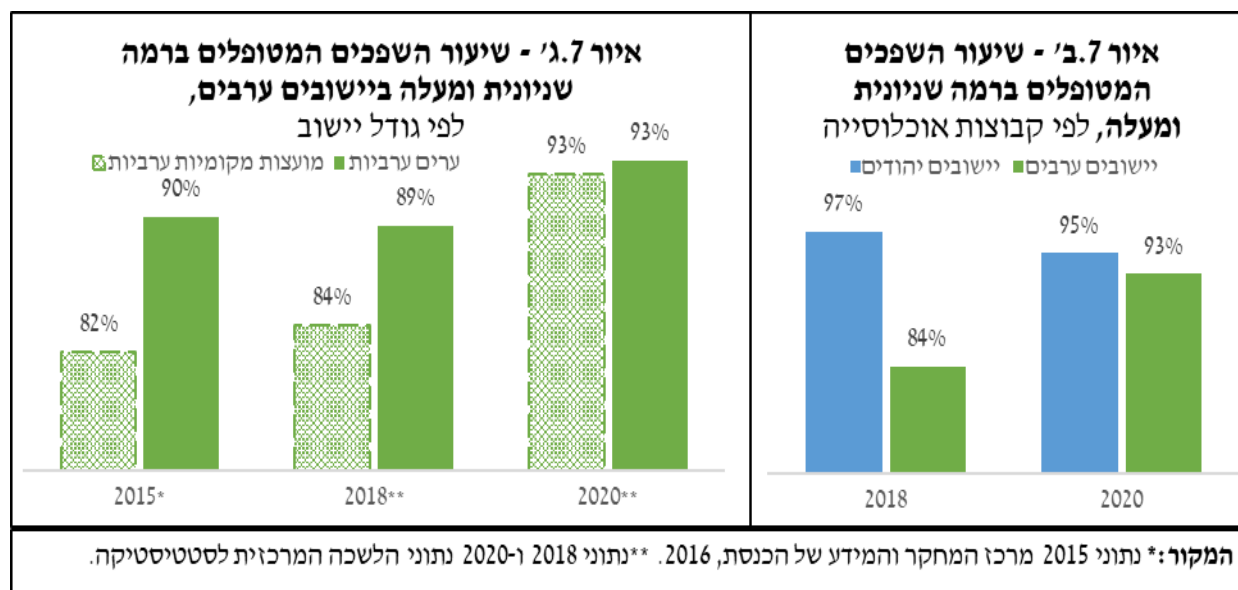
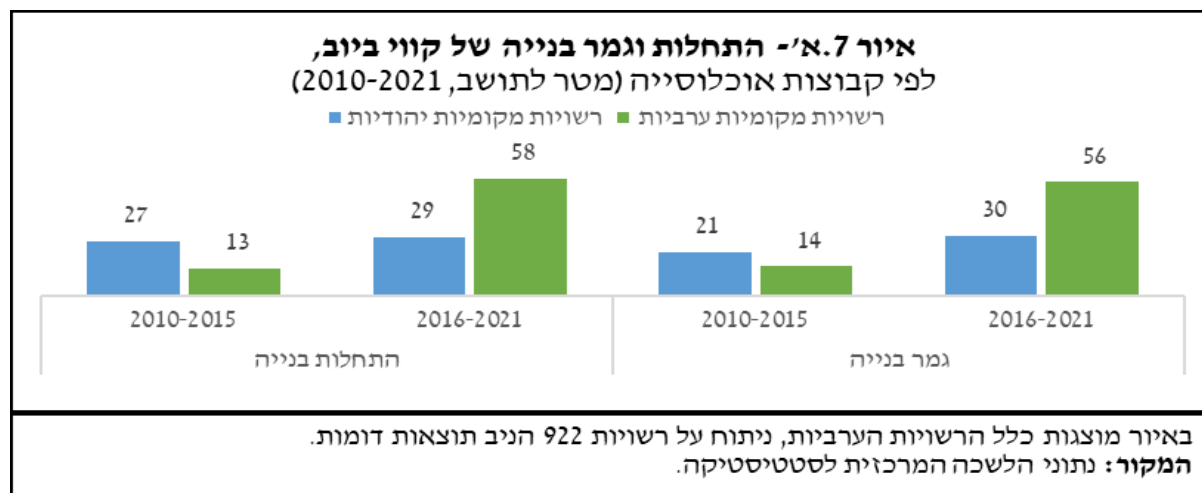
⁴⁷ ברק (2019) וגם:

A.Abu-Qarn, Aamer, and S.Lichtman-Sadot (2022). "The trade-off between work and education: evidence from public transportation penetration to Arab towns in Israel." *Journal of Policy Analysis and Management* 41.1 (2022): 193-225.

⁴⁸ ש' ספקטור-בן ארי (2016), "איכות הסביבה ביישובי החברה הערבית", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁴⁹ לפי חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, רשויות מקומיות לא יפעילו בעצמן שירותי מים וביוב, אלא באמצעות תאגיד.

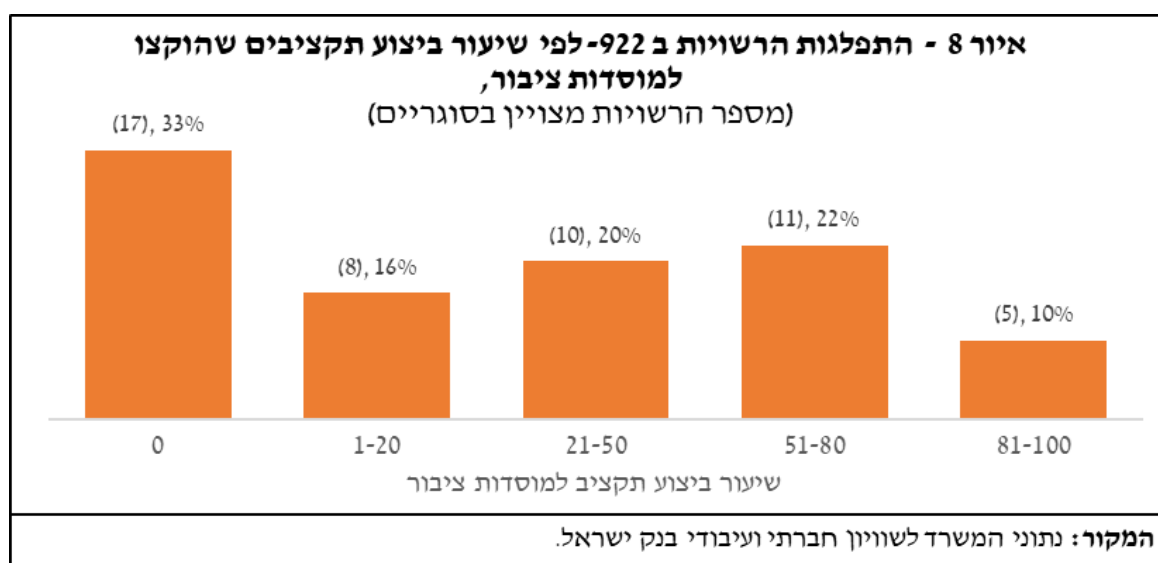
על פי נתוני ועדת ההיגוי נוצלו בפועל כ-390 מיליון ₪ עבור שיפור תשתיות הביוב (37%) ואולם, כנראה מדובר בנתונים חלקיים.⁵⁰ אולם, הקמה של פרויקטים מסוג זה נמשכת כמה שנים והתשלום מבוצע בהתאם להתקדמות. לכן, חלק ניכר מפרויקטים אלו צפויים להסתיים בשנים מאוחרות יותר. כמו כן, הוקצו 79 מיליון ₪ לתאגוד רשויות, ממנו נוצל כמחצית התקציב. מאיור 7.א' עולה כי בשנות התוכנית אכן חלה תפנית בהשקעה בתשתיות ביוב. בתקופה זו התחלות הבנייה של צינורות ביוב גדלו באופן משמעותי, בהשוואה למחצית הראשונה של העשור הקודם. ב-2020 אחוז השפכים המטופלים ביישוב ערבי ממוצע עמד על 93% בהשוואה ל-84% בשנת 2018 (איור 7.ב'). העלייה המשמעותית יותר, בהשוואה לשנים 2016 ו-2018 הייתה במועצות המקומיות הקטנות, ולא בערים הערביות הגדולות (איור 7.ג').



⁵⁰ בעת כתיבת המסמך, לא היה לרשות לפיתוח כלכלי נתונים מעודכנים על היקף הניצול התקציבי של מילת"ב בתחום הביוב במסגרת תוכנית 922, ולא עלה בידנו להשיג נתונים מעודכנים באופן עצמאי.

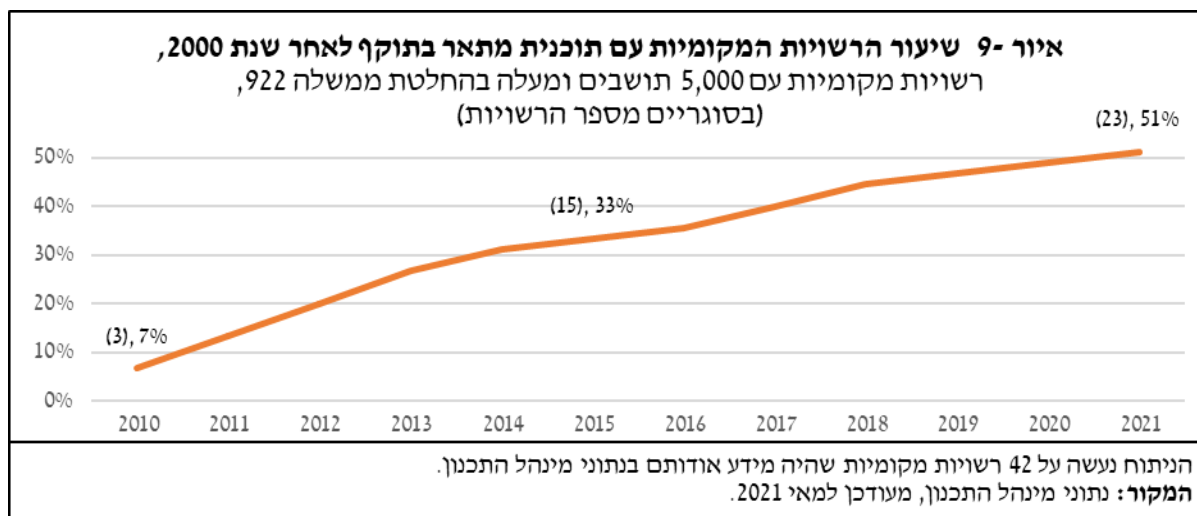
בהחלטה 922 נקבע כי יוקצו עבור מוסדות הציבור לפחות 750 מיליון ₪. בפועל, בתוכנית החומש הוקצו 540 מיליון ₪ לבניית מוסדות ציבור ברשויות הערביות, ורק 160 מיליון ₪ (30%) מתוכם נוצלו עד נובמבר 2021. איור 12 מפרט את התפלגות הרשויות לפי אחוזי ביצוע תקציבי, וניתן ללמוד ממנו כי רק 5 רשויות (10%) ניצלו את התקציב במלואו (80% ומעלה), וכשליש מהרשויות (17) לא ניצלו את התקציב כלל. אחד החסמים המשמעותיים שעמדו בפני הרשויות המקומיות בבואם לבנות מוסדות ציבור הוא בעיית זמינות הקרקעות. ביישובים ערבים רבים יש מחסור חריף בקרקעות מדינה, והשלמת בניית מוסדות הציבור כרוכה בתהליך של תכנון והסדרה. עיכוב נוסף בביצוע נבע מהתארכות זמן ההתקשרות של שלוש החברות המנהלות שהיו אמונות על בניית מוסדות הציבור עם הרשויות המקומיות.⁵¹

עם זאת, חשוב לציין כי משיחות עם רשויות מקומיות שונות עולה כי מוסדות ציבור רבים שבנייתם לא הושלמה בתקופת התוכנית נמצאים כיום בשלבים מתקדמים של בנייה. כלומר, חלק מהרשויות המקומיות העדיפו להמתין עם ביצוע הפרויקט, וזאת כדי להסדיר את תכנון הקרקע ולאגס משאבים הולמים. לכן, יש חשיבות רבה בהחלטת הממשלה להאריך את הרשאות התקציב אל מעבר לתקופת תוכנית החומש כדי לאפשר לרשויות לנצל את תקציבי הבינוי גם בשנים מאוחרות יותר. לכן, יש להתייחס לנתונים באיור 8 כאינדיקציות למהירות הביצוע של תקציבי מוסדות ציבור. פירוט רב יותר על הקשיים בניצול תקציבי הרשויות המקומיות למוסדות ציבור, ראו תיאור בחלק 4.2.



⁵¹ מבקר המדינה (2018), "משרד הבינוי, פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים", דוח ביקורת שנתית 2018 לשנת 2018.

בתוכנית החומש ננקטו כמה צעדים חשובים בתחום התכנון והדירור. מנהל התכנון פעל כדי לתת מענה לעובדה שלרבות מהרשויות הערביות כלל לא הייתה תוכנית מתאר עדכנית. יעד תוכנית החומש עמד על השלמת תוכניות מתאר בקרב 45 רשויות מקומיות עם למעלה מ-5,000 תושבים, והתקציב שהושקע לשם כך עמד על כ-50 מיליון ₪. בפועל, נכון לסוף 2021 אושרו סופית 23 תוכניות מתאר. איור 9 מציג את ההתפתחות על פני זמן בהיקף תוכניות המתאר ברשויות המקומיות של תוכנית 922. מהאיור אפשר ללמוד שאישור תוכניות מתאר ליישובים הוא תהליך שהתחיל להתגבש במנהל התכנון עוד לפני יישום תוכנית 922, והמשיך במגמת השיפור בשנות התוכנית. עם זאת, יש לזכור שתכנון, הפקדה ואישור תוכנית מתאר ליישוב הוא תהליך מורכב שמתמשך כמה שנים, וכך בחלק מהרשויות המקומיות שבהם התחיל גיבוש תוכנית המתאר בשנות תוכנית 922, אישור התוכנית צפוי להתרחש בעתיד. על פי נתוני ועדת ההיגוי, ל-18 יישובים נוספים בתוכנית קיימות תוכניות מתאר שהופקדו, אך טרם אושרו בוועדות המחוזיות. כלומר, בכ-90% מהרשויות המקומיות של תוכנית 922 הופקדו או אושרו תוכניות מתאר.



כמו כן, ננקטו בתוכנית 922 צעדים לקידום תכנון מפורט ביישובים. נקבע כי ייחתמו הסכמים אסטרטגיים מול 15 מיישובי התוכנית לקידום מגורים בבנייה רוויה, והוקצה לשם כך תקציב של כ-180 מיליון ₪. מדובר ב-10 היישובים הערבים הגדולים ועוד 5 יישובים נוספים שבהם ניתן לתכנן מעל 500 יחידות דיור בצפיפות גבוהה.⁵³ הסכמים אלו נועדו לקדם תהליכים של אורבניזציה ובנייה צפופה ביישובים הערבים הגדולים. בהסכמים נקבעו צעדים משמעותיים לתכנון מפורט של היישובים, לצד הסדרה ורישום של הקרקעות. התקציב להסכמים האסטרטגיים חולק לשלבים והוקצה בהתאם להתקדמות בכל אחד מהשלבים. השלב הראשון הוא הכנת תוכניות מתאר ותכנון מפורט של הקרקע, וכן רישום והסדרה של הזכויות בקרקע. שלב ב' כולל תקצוב להמשך התכנון, הפיתוח והשיווק של הקרקעות.

⁵² ישנם סעיפים תקציביים בתת-תחום זה שהיקפם נמוך, ולכן אינם מנותחים: שטחים מנותחים (36 מיליון ₪, פיצול קרקעות, 7 מיליון ₪ והתאמת מכרזים ב-3 מיליון ₪).

⁵³ מבקר המדינה (2018), "משרד הבינוי, פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדירור ביישובי המיעוטים", דוח ביקורת שנתי 69' לשנת 2018.

במהלך התקופה התרחשו עיכובים בהתקדמות בהסכמים האסטרטגיים, בין השאר עקב תנאים נוקשים להתקדמות בין השלבים. התנאי למעבר משלב א' לשלב ב' של ההסכמים, היה תוכניות הכוללות בנייה של 50 יח"ד בקרקע פרטית לכל הפחות, והסדרת תכנון של 500 יח"ד שנבנו ללא היתר. התנאי השני היה הגורם העיקרי לעיכוב, שכן הוא לא היה בר יישום בשנים הראשונות של התוכנית בקרב רשויות שלא היו להן תוכניות מתאר בתהליך מתקדם במועד אישור ההחלטה. נכון הדבר גם עבור רשויות שלא היו בהם 500 יח"ד שנבנו ללא היתר. למרות העיכובים, באוקטובר 2020 הוגמשו חלק מהתנאים למעברים בין השלבים, ובסוף התקופה נחתמו הסכמים אסטרטגיים עם כלל הרשויות המקומיות.⁵⁴ זהו הישג משמעותי, שכן בכל 15 הרשויות החלו צעדים משמעותיים לפיתוח הקרקע ולשיווק. עם זאת, העיכוב הרב בהתקדמות בתהליכי התכנון הביא לכך שהניצול התקציבי של ההסכמים האסטרטגיים ברשויות היה חלקי ועמד על 19 מיליון ₪ בלבד, 10.5% בלבד מהקצאת התקציב. ייתכן שחלק משמעותי מהסעיפים שקיבלו הרשאה תקציבית יבוצעו בעתיד על ידי הרשויות, עם ההתקדמות בהליכי התכנון.

באשר לרשויות שלא נכללו בהסכמים האסטרטגיים, נקבע בהחלטה 922 כי המדינה תתקשר עימם ב"הסכמים ממוקדים" במטרה לתכנן יח"ד בקרקע מדינה ובקרקע פרטית, וכן כדי להסיר חסמים בתכנון הקרקע. ליישובים אלו הוקצו 244 מיליון ₪. הסכמי תכנון (אסטרטגיים או ממוקדים), נחתמו עם 43 רשויות, 35 מקומיות ו-8 אזוריות. ב-27 מתוך 35 הרשויות המקומיות תוכננו יחידות דיור במהלך התקופה של 2021-2015.⁵⁵ הניצול התקציבי בפועל היה חלקי, אך בשיעור גבוה יותר מיישובי ההסכמים האסטרטגיים, ועמד על כ-66 מיליון ₪ (27%), כאשר מרבית התקציב היה "תקציב ראש שטח" המיועד לקידום ולפיתוח של תשתיות יישוביות לקידום הבנייה. כלומר, דווקא ברשויות קטנות, שלא נכללו בהסכמים האסטרטגיים, נוצלו סכומי תקציב גבוהים יותר בתחום התכנון עקב העובדה שתקציבי הפיתוח לא הותנו באופן נוקשה במעברי שלבים פורמליים.

חלק ניכר מיחידות הדיור שתוכננו במסגרת הרשויות של תוכנית 922 אושרו באמצעות הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל). הוועדה מאשרת באופן מרוכז ומהיר תוכניות מועדפות לדיור כתחליף לתהליך הארוך והבירוקרטי של התכנון בוועדות המקומיות והמחוזיות. יותר ממחצית (55%) מיחידות הדיור שתוכננו באופן מפורט ברשויות 922, אושרו במסגרת התמ"ל. ברשויות הכפופות להסכמים האסטרטגיים בתוכנית 922, מספר החודשים הממוצע לאישור לתוכנית בותמ"ל היה 15 חודשים לעומת 39 חודשים בוועדות המחוזיות, וביתר הרשויות מספר החודשים לאישור היה 12 חודשים לעומת 61 חודשים בוועדות המחוזיות. אם זאת, מוקדם עדיין לקבוע את תרומות הוותמ"ל לקיצור משך הבנייה של דירות ביישובי החברה הערבית, שכן הוותמל נותן מענה לחלק מהחסמים ואת חלקם דוחה לשלבים מאוחרים יותר.⁵⁶

⁵⁴ פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020 - תיקון החלטת ממשלה 468.

⁵⁵ חישובי המחברים על סמך נתוני יח"ד דיור לפי רשות בתכנון מפורט בבן אריה (2022).

⁵⁶ דו"ח בנק ישראל (2017), "פרק ט' - שוק הדיור".

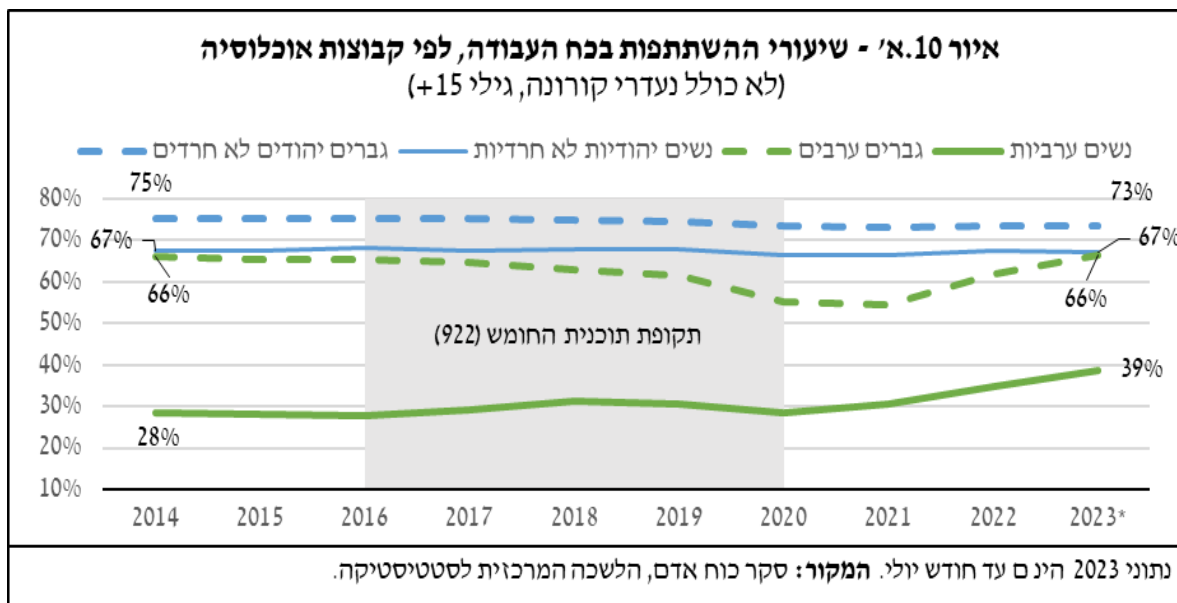
3.4 תחום התעסוקה והכלכלה

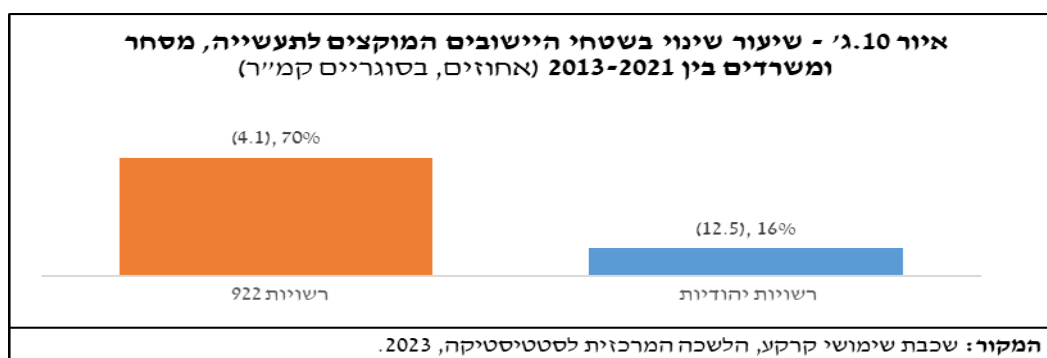
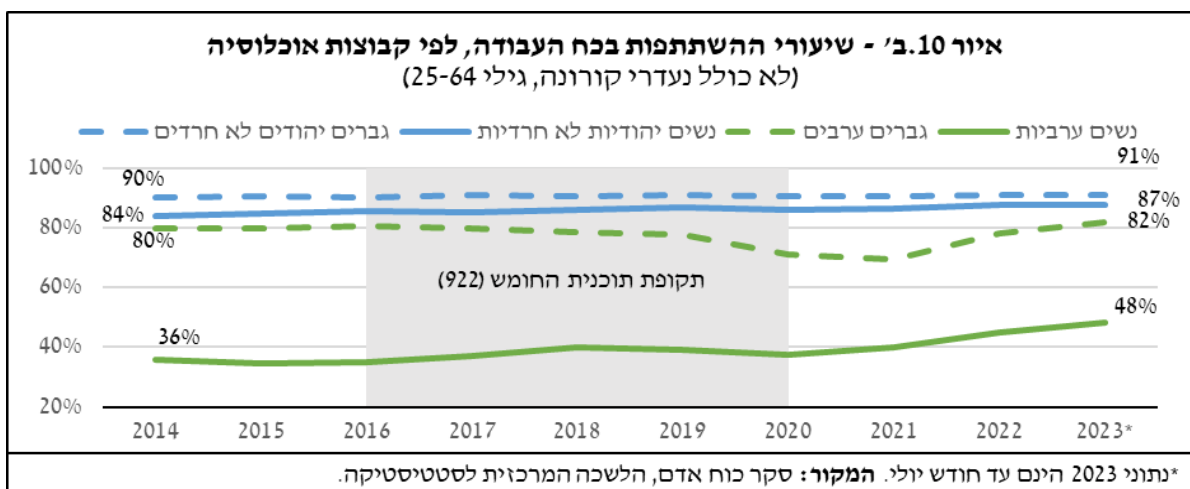
בתוכנית 922 הוקצו כ-1.1 מיליארד ₪ בצעדים שונים לקידום התעסוקה, בתוכניות כגון הקמת תשתיות תומכות תעסוקה ובתוכניות לקידום עסקים ומועסקים. המקור של מרבית הכספים היה התקציב הקיים של המשרד, כולל השקעות קודמות באוכלוסיית המיעוטים, כמעט ללא תקציבים תוספתיים. ההשקעה בתעסוקה נועדה לעלות את שיעורי ההשתתפות בחברה הערבית, אשר טרום התוכנית היו נמוכים בהשוואה לאלו של היהודים שאינם חרדים, בפרט בקרב נשים. בעשור האחרון שיעור ההשתתפות של נשים ערביות עלה באופן חד, מ-28% בשנת 2014 ל-39% במחצית הראשונה של 2023. מגמה דומה נצפתה גם אם מתמקדים רק בגילי העבודה העיקריים (איורים 10.א' ו-10.ב').

מטרה נוספת הייתה לפתח אזורי תעשייה ברשויות הערביות, הן כדי לתמוך בתעסוקה, והן כדי לשפר את הכנסת הרשויות המקומיות מארנונה עסקית. בחינת השינוי בשטחי התעסוקה מעלה שבעשור האחרון חל גידול בהיקף שטחי תעשייה, מסחר ומשרדים ברשויות הערביות (איור 10.ג').

לוח 4: תקציבים לפי תתי-תחומים בתחום התעסוקה והכלכלה

תחום	תת תחום	הקצאה תקציבית בפועל (במיליוני ₪)	ניצול תקציבי (במיליוני ₪)	שיעור יישום
תעסוקה וכלכלה	אזורי תעשייה	380	264	69%
	קידום עסקים	317	317	100%
	הכוונה תעסוקתית (מרכזי "ריאן")	204	204	100%
	מעונות יום	185	87	47%
	סך הכל	1,089	875	80%





3.4.1 אזורי תעשייה

כ-380 מיליון ש"ח מתקציב התוכנית הוקצו לאזורי תעשייה במטרה להביא להרחבתם ולשדרוגם ביישובי אוכלוסיית המיעוטים ובקרבם. על פי סעיף 3-א' להחלטה 922 נקבע כי יש להקצות 42.5% מתקציב מנהל אזורי התעשייה לפעילות שיווק ופיתוח של אזורי תעשייה ליישובי אוכלוסיית המיעוטים. בשנים שלאחר מכן, שיעור התקצוב צריך להיות תואם לשיעור המיעוטים באוכלוסייה. ביישובים הערבים קיים מחסור חריף באזורי תעשייה. רק 6% משטחי אזורי התעשייה בישראל שייכים לרשויות ערביות, ורק 2% מהכנסות הארנונה בהם.⁵⁷ בשנת 2015 ההכנסות מארנונה שלא ממגורים בקרב ישובים ערבים באשכול חברתי של 5 ומטה עמדו על כ-32% לעומת 59% ברשויות היהודיות. היעדר אזורי תעשייה ותעסוקה הוא אחד מהגורמים המרכזיים אפוא לגבייה הנמוכה של הארנונה לתושב ברשויות ערביות, בהשוואה לרשויות יהודיות בעלי מעמד סוציו-אקונומי דומה.⁵⁸

⁵⁷ המשרד לשוויון חברתי (2021), "סיכום החלטת הממשלה 922, פיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020", ועדת היגוי מס' 10 נובמבר 2021.

⁵⁸ "מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות- מחקר השוואתי", עמותת סיכוי אופוק ואינג'אז 2022.

מתוך הכספים שהוקצו לאזורי תעשייה, נוצלו במסגרת התוכנית כ-69%. חלק ניכר מהתקציבים הם למעשה תקציבים שיועדו ליישובי מיעוטים במסגרת החלטות ממשלה קודמות וסגירת חובות, ובמסגרת תוכנית 922 התווספו רק 85 מיליון ₪ נוספים.⁵⁹ אזורי התעשייה שתוקצבו בתוכנית היו ביישובים: שפרעם, נצרת, אכסאל, ריינה, דייר חנא, כפר ברא, כפר כנא וג'לג'וליה. הקושי המשמעותי ביותר בביצוע התקציבי של אזורי התעשייה נבע מעיכוב בהליכי התכנון ומחסמים הנוגעים לבעלויות על הקרקע.⁶⁰ מרבית הקרקעות של אזורי התעשייה נמצאות בידי מועצות אזוריות יהודים, ולא קיימים כלים מספיקים להתמודד עם חוסר הסכמה בין רשויות שותפות.

3.4.2 קידום עסקים

317 מיליון ₪ הוקצו למשרד הכלכלה לשם קידום עסקים במשרד הכלכלה, ותקציב זה נוצל במלואו. מרבית תקציב זה הוקדש לשני תחומים עיקריים. התחום הראשון הוא תוכניות תמרוץ למעסיקים להעסקת עובדים מאוכלוסיות ייעודיות, כולל סבסוד חלקי למעסיק של עלויות ההעסקה, כאשר ההעסקה צריכה להימשך לתקופה של 30 חודשים לפחות. בסעיף 3-ג' להחלטה נקבע כי יש להקצות לאוכלוסיית המיעוטים 50% מתקציבי מסלול תעסוקה לאוכלוסיות עם שיעור השתתפות נמוך, כאשר אוכלוסיות היעד האחרות של המסלול הם חרדים, אנשים עם מוגבלות והורים יחידניים. היקף הסבסוד הוא במתווה יורד למשך 30 חודשים מתחילת ההעסקה, משיעור מרבי של 37.5% ועד לשיעור מינימלי של 10% מהשכר. על פי נתוני ועדות ההיגוי, בתוכנית הושקע תקציב של כ-146 מיליון ₪, ובעסקים אלו התווספו כ-2,560 משרות שניתן להם סבסוד. כלומר, אומדן נאיבי מעיד על עלות של 57 אלף ₪ להשמה למשרה. עם זאת, קשה להעריך אם התוכנית משתלמת במונחי עלות-תועלת, כיוון שאין בידנו מידע על סיכויי מציאת התעסוקה, ועל טיב התעסוקה של הנקלטים בתרחיש אלטרנטיבי (counterfactual) בו המעסיקים לא היו מקבלים סבסוד ממשלתי.

תחום תקצוב שני בקידום עסקים היה סניפי ה'מעו"ף', מערך השטח של ה'סוכנות לעסקים קטנים בינוניים' לשם סבסוד שירותי סיוע וייעוץ לעסקים מאוכלוסיית היעד, אליו הוקצו 107 מיליון ₪. במסגרת התוכנית ניתנו תמיכות לכ-21 אלף עסקים במצטבר בין השנים 2016-2020. התקצוב היה בהתאם לסעיף 3-ד' להחלטה 922 שם נקבע שיש להקצות לפחות 17.5% מתקציב הבסיס של סניפי מעו"ף לטובת אוכלוסיית המיעוטים בשנים 2017-2018, ולפחות 20% מהתקציב החל משנת 2018. שיעור ההקצאה בפועל היה בהתאם לנדרש ואף מעט מעליו.⁶¹ סכומים נמוכים יותר הוקצו להפעלת מרכזי עסקים לעידוד יזמים בחברה הערבית (30 מיליון ₪), הפעלת תוכנית "כסף חכם" לתמיכה ביצואנים ערבים (32 מיליון ₪), וסיוע למבני השכרה להייטק ביישובי המיעוטים (10 מיליון ₪).

⁵⁹ המשרד לשוויון חברתי (2021), "סיכום החלטת הממשלה 922, פיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020", ועדת היגוי מס' 10 נובמבר 2021.

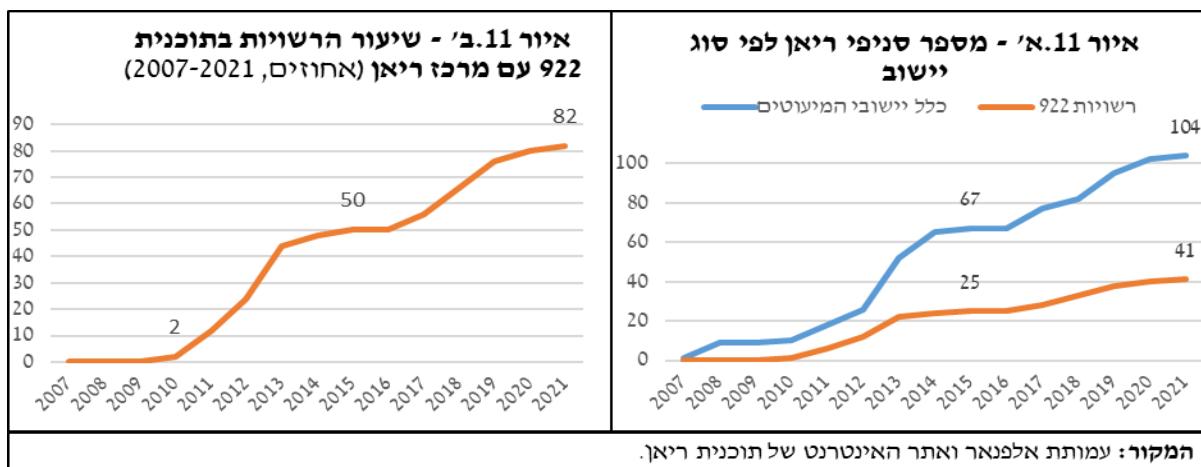
⁶⁰ ל' קוסמן (2021), "ניתוח יישום החלטה 922 של הממשלה והשפעותיה: פיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁶¹ קוסמן (2021).

3.4.3 הכוונה תעסוקתית (מרכזי "ריאן")

בתוכנית החומש 200 מיליון ₪ הוקצו למרכזי הכוונה תעסוקתית ("ריאן") ונוצלו במלואם. מרכזי ההכוון נועדו לספק תגבור משמעותי לתשתית התעסוקתית בחברה הערבית. "מרכזי ריאן" הראשונים הוקמו ב-2008 ו-2007 ביישובים הבדואים, ומשנת 2010 החלו בהדרגה לפעול גם ברשויות הערביות האחרות, ומאז הם פועלים תחת תוכנית ארצית אחת. המרכזים מעניקים ייעוץ מקצועי, סיוע בחיפוש עבודה ושירותי השמה בתעסוקה; שירותי הפנייה לקורסי הכשרה מקצועית ייעודיים למשתתפים; קורסים לפיתוח מיומנויות כמו אוריינות מחשב ועברית; סדנאות הכנה לעבודה ו"כישורים רכים". המרכזים פועלים בשיתוף פעולה עם המעסיקים כדי להקים מאגרי מעסיקים יישוביים וכדי להתאים את ההכשרות המקצועיות לצורכי העסקים.⁶²

בשנים 2010-2021 חלה עלייה חדה בהיקף "מרכזי ריאן" בקרב הרשויות הערביות הכלולות בתוכנית 922. בעוד בשנת 2010 היה בקרב הרשויות של 922 מרכז אחד ויחיד בסכנין, עשור לאחר מכן היו קיימים מרכזים וסניפים ב-41 רשויות מקומיות ערביות שהם 81% מהרשויות של תוכניות 922 (איורים 11.א' ו-11.ב'). מהאיורים ניתן להבחין בכך שהיו שני גלים עיקריים של הרחבת "מרכזי ריאן". הגל הראשון התרחש בשנים 2011-2013, מיד לאחר אישור החלטת ממשלה 1539, בו הייתה עלייה חדה של הנגישות ל"מרכזי ריאן" בכ-30 רשויות, כאשר אז נבנתה לראשונה "תוכנית ריאן" ארצית שהופעלה באמצעות עמותת "אלפנאר" בשותפות עם "גיוינט ישראל" ו"קרן יד הנדיב". הגל השני של ההרחבה התרחש לאחר אישור תוכנית 922 ב-2015, ובו גדלה שוב הפריסה ל-80 רשויות. "מרכזי ריאן" נוספים קיימים גם ביישובים הדרוזים והבדואים שאינם כלולים בתוכנית 922. משנת 2020 השתנתה התוכנית למתכונת חדשה וכיום היא מופעלת ישירות על ידי משרד העבודה. מחקר הערכה של "מכון ברוקדייל" בחן את השפעת התוכנית בשנות ההפעלה המוקדמת (2010-2016). המחקר מצא כי התוכנית הביאה לגידול מובהק בתעסוקת גברים שהשתתפו בתוכנית בסדר גודל של 3 חודשי עבודה במוצע לשנה, בעוד שלא הביאה לגידול מובהק בתעסוקת נשים.⁶³ על פי נתוני ועדת ההיגוי, נרשמו בין השנים 2016-2020 30,072 השמות ב"מרכזי ריאן".



⁶² נ' לוי, ס' חדד, צ' דויטש וי' הדר (2016), "מחקר ההערכה של מרכזי ריאן להכוון תעסוקתי בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית: דו"ח ביניים", מכון מאיר-ס-גיוינט—ברוקדייל ומנהל מחקר וכלכלה במשרד התעשייה.

⁶³ צ' דויטש, א' תירוש, נ' לוי וס' סומך (2021), "השפעת מרכזי ריאן להכוון תעסוקתי באוכלוסייה הערבית על מצב התעסוקה".

בתוכנית החומש הוקצו 185 מיליון ₪ למעונות יום. היעדר היצע מספק של מעונות יום הוא אחת הסיבות המרכזיות לתעסוקה הנמוכה של אימהות בחברה הערבית. בסקר מיוחד שערך בנק ישראל נמצא כי מרבית הילדים עד גיל 3 במגזר מטופלים בבית ואינם שייכים למסגרת.⁶⁴ בסקר נמצא גם כי רוב האימהות הלא מועסקות דיווחו שהסיבה העיקרית לאי תעסוקתם היא טיפול בילד עד גיל 3.⁶⁵

בסעיף 4-א' להחלטת 922 נקבע כי ההקצאה השנתית לבניית מעונות יום ביישובי המיעוטים תהיה 25% לפחות. בפועל, הוקצה רק כ-17% מהתקציב המוצע ושיעורי הביצוע של התקציבים למעונות היום פחות ממחצית התקציב שהוקצה בהחלטה לבניית מעונות יום (87 מיליון ₪). האתגרים העיקריים שעליהם מצביעה ועדת ההיגוי הוא מחסור בקרקע מדינה להקמת מעונות יום וקושי בהעמדת מימון תואם (מצינג) מצד הרשויות המקומיות. שיעור הילדים במסגרות מפקחות מגילאי לידה עד שלוש ביישובים הערביים עלה משמעותית במהלך העשור הקודם. משיעור של כ-10% בתש"ע (2009-2010), ל-18% ב-2018-2019.⁶⁶

3.5 תחום חברה וקהילה

בהחלטה 922 הייתה הכרה בצורך בחיזוק הביטחון האישי והחוסן החברתי בקרב אוכלוסיית המיעוטים. מהלך זה כולל שילוב של מספר תתי-תחומים אשר נועדו לתת מענה לצרכי הביטחון של הפרט, הגדלת היקף פעילויות התרבות המיועדות לחברה הערבית והיצע תשתיות הספורט ביישובי התוכנית.

לוח 5: תקציבים לפי תתי-תחומים בתחום החברה והקהילה

תחום	תת תחום	הקצאה תקציבית בפועל (במיליוני ₪)	ניצול תקציבי (במיליוני ₪)	שיעור יישום
חברה וקהילה	ביטחון פנים	616	616	100%
	תרבות וספורט	465	215	46%
	אחר ¹	360	345	96%
	סך הכל	1,458	1,188	82%

(1) כולל תקציבים מענים שונים שהוקצו למשרד הנגב והגליל ולרשות לשירות לאומי.

⁶⁴ א' שחר (2021), "הסדרי הטיפול והעדפות ההורים בתחום המסגרות לילדים עד גיל 3, על בסיס סקר ייעודי בקרב אימהות לילדים עד גיל 3 שבוצע עבור בנק ישראל", בנק ישראל ניירות תקופתיים 2021.01, חטיבת המחקר.

⁶⁵ ממצאים דומים על כך שטיפול בילד או בן משפחה הוא הסיבה העיקרית לאי תעסוקה עלו גם בנייר מדיניות של א' ברק (2021), "האם רמת שירות נמוכה של התחבורה הציבורית היא חסם ליציאה לעבודה – ממצאים מסקר בקרב נשים ערביות", בנק ישראל לקט ניתוחי מדיניות וסוגיות מחקריות, חטיבת המחקר.

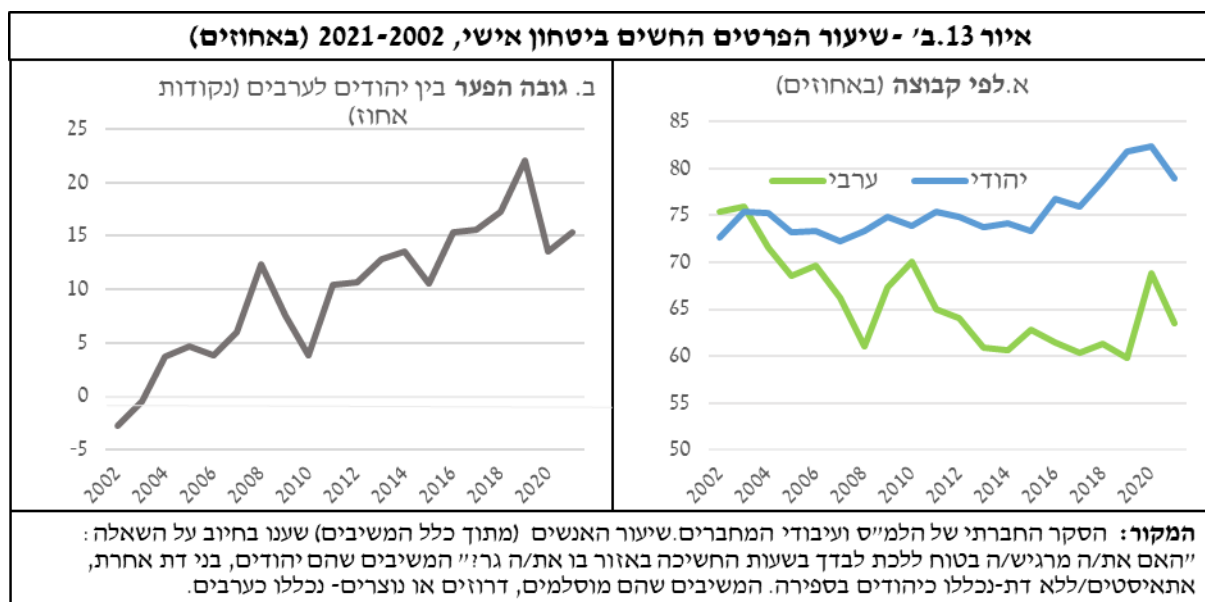
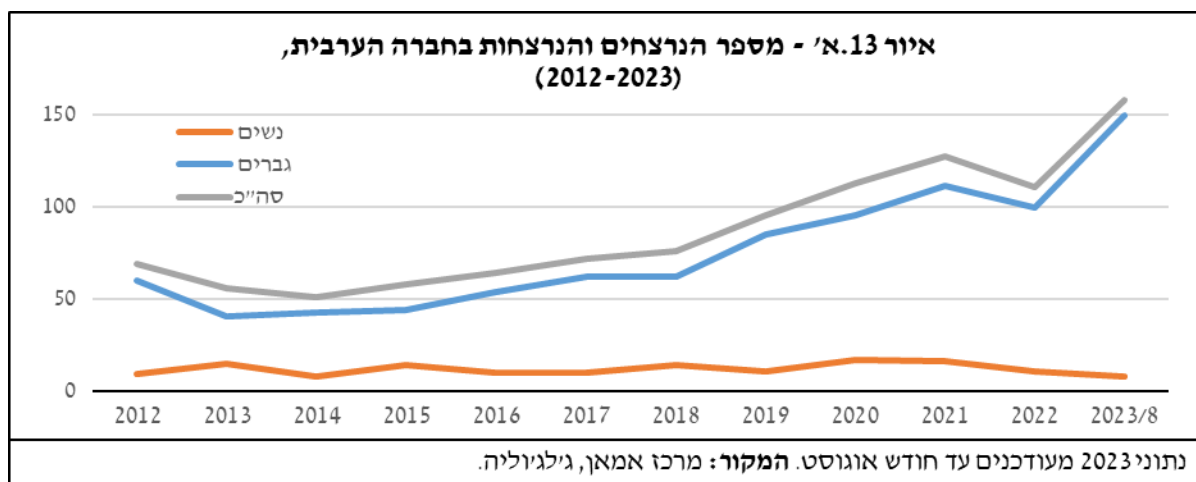
⁶⁶ ש' מדאלה, ל' שאמי, ג' גל, וא' סלע (2021), "השתתפותם של ילדים בחברה הערבית המסגרות חינוך מפקחות לגיל הרך", מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. מבוסס על נתוני משרד הרווחה והביטחון החברתי, ועל קובצי רשויות מקומיות בישראל של הלמ"ס.

תקציבי ביטחון הפנים בהחלטת ממשלה 922 יועדו להפחתת הפשיעה בקרב החברה הערבית, כאשר טרום התוכנית נמדד שיעור גבוה בתיקי עבירות האלימות בחברה זו (ביחס לשיעורו מכלל האוכלוסייה). לפיכך, הוחלט כי עד שנת 2020 כרבע מן התקציב הכולל של תוכניות המאמץ האזרחי של המשרד לביטחון הפנים למיגור הפשיעה והאלימות יושקע ביישובי החברה הערבית המשתתפים בתוכניות הללו. במסגרתן מתרחש שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות והמשרד לביטחון פנים, תוך גיוס המשטרה ומערכות הרווחה, החינוך והבריאות. היעד הראשוני שנקבע בהחלטת הממשלה 922 הוא צמצום שיעור מעורבותם של בני החברה הערבית בתיקים הנפתחים במשטרת ישראל (אמל"ח, עבירות הצתה, שוד, ירי, ניסיון רצח ורצח), ב-15% לערך עד לשנת 2020, ובכ-25% עד לשנת 2025. עד לשנת 2020 קבעה תוכנית 922 כי יש להעביר סדנאות ייעודיות להתמודדות הולמת וטיפול בתושבי החברה הערבית, לכלל השוטרים המוצבים ביישובים ערבים, וזאת כדי להבטיח שיפור במתן השירות הניתן על ידי השוטרים לתושבים ובשאיפה לחיזוק האמון והקשר בין משטרת ישראל לבין האוכלוסייה הערבית.

המשרד לביטחון פנים עמד ביעדים באופן מוגבל בלבד. בין הישגי המשרד ניתן למנות את גיוסם של 562 שוטרים מהחברה הערבית מתוך 600 תקנים שהוקצו במיוחד, בניית 8 תחנות חדשות וחמש נקודות משטרה.⁶⁷ הרחבת פעילות המשטרה כללה תוכנית שהמתווה עברה פורסם בהחלטת ממשלה מספר 1402, כבר בשנת 2016. שנתיים לאחר מכן בוצע קיצוץ רוחבי במשרדי הממשלה. אי לכך התוכנית צומצמה ויעדיה הוגדרו מחדש. ציון דרך חיובי הוא הקמת "מנהלת המגזר הערבי" במשטרה. בין תפקידיה ניתן למנות סיוע בהקמת תחנות שיטור חדשות, חיזוק הקיימות והוספת תקני שוטרים בני הדת המוסלמית. נוספו לה שתי תוכניות - "עתודה פיקודית" ו"צעירים לעתיד בטוח".

בחינת נתוני הפשיעה והביטחון האישי בחברה הערבית על פני זמן מעידים על כך שהתוכנית לא הצליחה להשיג את היעדים שלה והאלימות הגואה בחברה הערבית הפכה להיות נושא מרכזי ומדאיג בסדר היום הציבורי. בחינת נתונים על מספר הנרצחים והנרצחות מראה כי מאז שנת 2015 חלה עליה דרמטית בנושא. מתחילת 2015 ועד אוגוסט 2023 נרצחו קרוב ל-876 בני אדם, כאשר 765 היו גברים והשאר נשים (איור 13.א'). רוב העלייה במספר הנרצחים בחברה הערבית היא תוצאה של הגברת הפעילות של ארגוני הפשע, מה שמצביע על היכולת המוגבלת של המשטרה לפעול כגורם מרתיע במיגור תופעת הפשיעה בחברה הערבית. כפועל יוצא מכך, הפער בתחושת הביטחון האישי בין יהודים וערבים הולך ומתרחב בשנים האחרונות (איור 13.ב'). בשנות התוכנית ובשנים שקדמו לה חלה מגמת ירידה בשיעור הערבים החשים ביטחון אישי, כאשר במקביל בחברה היהודית שיעור החשים ביטחון אישי היה יציב במרבית השנים ועלה משמעותית מאז 2015.

⁶⁷ המשרד לשוויון חברתי (2021), ועדת היגוי, נובמבר 2021.



3.5.2 תרבות וספורט

טרם תוכנית החומש נרשם מיעוט תשתיות המתאימות לעיסוק בספורט כדוגמת מגרשים ומתקני כושר בשטחי הרשויות המקומיות הערביות. שיפוץ ותחזוקה שוטפת של התשתיות נתמך על ידי משרד התרבות והספורט. לשם כך, על הרשות המקומית להשיב "קול קורא" אותו מפרסם המשרד ולהשתתף בעלויות (מימון עצמי), בהתאם לשיטת המאצינג. טרם קבלתה של החלטת הממשלה 922 משרד התרבות והספורט אפשר לרשויות בעלות דירוג סוציו-אקונומי בין 1-6 לגשת "קול הקורא". יעדי תוכנית 922 כוללים שינוי בתקנת שיפוץ המגרשים העירוניים של משרד התרבות והספורט, כך שתתחל על יישובים בעלי דירוג סוציואקונומי 3 ומטה, כבר משנת 2016. בצורה זו יקטן אחוז המימון העצמי והרשויות הערביות יוכלו להנות מקבלת השירות. יתר על כן, החלטה אחרת שהתקבלה היא הגדלת תקציב מנהל הספורט ב-10 מיליון ₪ החל משנת 2017, אשר יוקדשו לבניית מתקני ספורט חדשים ברשויות הערביות.

ברשויות הערביות נרשמה בענף הספורט השקעה של 332 מיליון שקלים. המשרד הצליח לעמוד ביעד הקצאת 25% מתקציבי הבנייה והשיפוץ של מתקני הספורט ביישובים הערביים, ואף עלה על שיעור זה במרבית השנים. בחמש השנים בהן פעלה תוכנית 922, שיעור ההשקעה בחברה הערבית עומד על ממוצע של 31%. ראוי לציין כי בשנת 2020 נעצרה "תוכנית המתקנים הלאומית" שהפעיל משרד הספורט בשיתוף עם "המועצה להסדר ההימורים בספורט" (טוטו), ובשל כך 'נתקעו' פרויקטים שונים. ייתכן שמדובר בסיבה מרכזית לאחוזי ביצוע חלקיים בלבד מתוך התקציב שהתקבל בפועל. לא בוצעה הגבלת הדירוג הסוציו-אקונומי של רשויות הנהנות מסיוע משרד התרבות והספורט בשיפוץ המתקנים העירוניים.

טרם תוכנית החומש ההשקעה בפעילויות תרבות ייחודיות לחברה הערבית היו נמוכות באופן משמעותי ביחס לחלקם באוכלוסייה. יעדי ענף התרבות מומשו באופן חלקי גם הם. בהתאם למטרות שהוצבו, כתב המשרד את "מפת התרבות". זוהי תוכנית האמונה על בחינת התקצוב התומך למוסדות התרבות בחברה הערבית ועל אופן חלוקתו. לצד "מפת התרבות" פורסמה תוכנית "מכרז עוגנים", שתכליתה פיתוח חיי תרבות במגזר הערבי. שתי התוכניות נגזרו בשל חוסר ודאות תקציבית אחרי שנת 2018. עם זאת, בין השנים 2016-2020 התרחשה עלייה של 240% בתקצוב תחום התרבות בחברה הערבית. למשל, בהשוואה לשנת 2015 בה התקציב עמד על 20 מיליון ₪, בשנת 2018 שיעורו הגיע לגובה של 35 מיליון ₪. לתוכנית ההמשך כוללים היעדים הגדלת תקציב של תקנת "תרבות ערבית" (שאינם מגיעים מתקציבי תוכנית 922), לצד הקצאת סכומי כסף עבור פרויקטים מיוחדים, כדוגמת בניית סינמטק (העצמת האזרח וועדת ההיגוי).

3.6 תחום העצמת הרשויות המקומיות

בהחלטת ממשלה 922 הרשויות המקומיות נתפסו כשותפות מרכזיות ביישום תוכנית החומש, והחלטת הממשלה כללה שורה של מענים שנועדו לחיזוקן. אלו כוללות צעדים שנועדו לסייע לפתח 'מנועי צמיחה', איתנות פיננסית, סיוע בהערכות לשעת חירום ומאמץ ממוקד ב-16 רשויות מצטיינות.

לוח 6: תקציבים לפי תתי-תחומים בתחום התשתיות והבינוי

תחום	תת תחום	הקצאה תקציבית בפועל (במיליוני ₪)	ניצול תקציבי (במיליוני ₪)	שיעור יישום
העצמת רשויות מקומיות	מענק פיתוח	793	414	52%
	רשויות מצטיינות	359	85	24%
	תקציבים (מענק שוטף)	198	198	100%
	חירום	55	24	44%
	סך הכול	1,406	721	53%

בתחום העצמת הרשויות המקומיות הערביות תוכנית 922 הציבה יעדים בהיבט התפוקות העצמיות של הרשויות, וכפועל יוצא מכך, גם בהיבט התשומות, המתבסס על תקציבי מדינה.⁶⁸ תוכנית 922 מבקשת להביא להגדלת התפוקות של הרשויות המקומיות הערביות באמצעות העלאת היקף ההוצאה לנפש. החלטה זו נובעת מקיומו של פער מהותי בתחום התפוקות ערב התוכנית. נמצא כי היקף ההוצאה לתושב ברשויות הערביות עומד

⁶⁸ תפוקות הן אוסף הדרכים בהן הרשויות משקיעות חזרה את המשאבים שלהן בתושבים. מדד ההוצאה הכוללת לנפש של הרשות המקומית הוא המייצג את התפוקות במאמר זה. (המידע מבוסס על נתונים המופיעים בדו"ח הרשמי "תוכנית 15 מיליארד" של משרד האוצר, משרד ראש הממשלה והרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצירקסי מאוגוסט 2015).

על 5,571 ₪ אשר מהווה 70% בלבד מן הממוצע הארצי, שערכו עומד על 7,913 ₪ עבור תושב.⁶⁹ על פי התוכנית, היקף זה יעמוד על 85% לכל הפחות מן הממוצע הארצי עד שנת 2020.

בחינת תמהיל הנכסים מניבי הארנונה ברשויות המקומיות השונות העלתה כי אצל הרשויות המקומיות הערביות באשכול חברתי כלכלי של 5 ומטה, בשנת 2021 שיעור ההכנסות מארנונה שלא ממגורים הוא 31%, ואילו בקרב מקבילותיהן היהודיות שיעור זה עומד על 57%, ללא שינוי ניכר משנת 2015. כמו כן, סך חיוג הארנונה שלא ממגורים לתושב ברשויות הערביות שווה ל-15% בלבד מן הממוצע. משמע, תמהיל הנכסים מניבי הארנונה מהווה נתח משמעותי בפערי התפוקות בין הרשויות המקומיות הערביות והיהודיות.

3.6.1 מענק פיתוח

עבור הרשויות המקומיות הוקצה תקציב של כ-800 מיליון ₪ למענקי פיתוח. סכום זה נועד לסייע לרשויות לפתח תשתיות ופרויקטים כלכליים מקומיים שבעתיד יניבו הכנסות ליישוב. תקציבים אלו הוקצו לפרויקטים מגוונים כמו סלילה ושיפוץ של כבישים פנימיים, שדרות מסחריות, איגום משאבים לבניית מוסדות ציבור, חניות, מיפוי ומספור רחובות בתים וביצוע סקרי נכסים. שיעור הביצוע של התקציב עמד על כמחצית (52%), בעיקר בשל עיכוב בביצוע הפרויקטים עקב חסמי קרקעות או חסמי מימון. דיון מפורט בחסמים אלו מתקיים בפרקים 4 ו-5 של העבודה.

3.6.2 2.רשויות מצטיינות

במסגרת החלטת ממשלה 922 הוחלט לתמרץ פיתוח כלכלי והון אנושי ב-16 רשויות שעמדו בקריטריונים הנוגעים לגודל הרשות ולאופן הביצועים וההתנהלות הפיננסית והניהולית של הרשות המקומית. ליישובים אלו הוקצה 360 מיליון ₪ כאשר לכל יישוב הוקצה תקציב של 22.5 מיליון ₪. מטרת התקצוב הוא לפתח תוכנית אסטרטגית לקידום ההיבט הארגוני באמצעות צעדים של בניית תוכנית עבודה ונהלי עבודה, קידום ופיתוח ההון האנושי, תוך מתן דגש על בעלי התפקידים הרלוונטיים ברשויות המקומיות ופיתוח כלכלי באמצעות מתן תמריצים לפיתוח מקורות הכנסה. מתוך סכום זה, נכון לנובמבר 2021, הביצוע התקציבי בפועל עמד על 85 מיליון ₪, כ-24% בלבד.⁷⁰ אחת הסיבות לניצול הנמוך הוא שחלק רב מתקציבים אלו הופנו לאיגום משאבים עתידי של פרויקטים כלכליים רב שנתיים שטרם הושלמו, למשל של בניית תשתיות, מוסדות ציבור, מתחמי מסחר, תיירות ועוד.

בחינה מעמיקה העלתה קשיים שונים במימוש חלק מהתקציבים שהוקצו לרשויות המקומיות, החל במאצי'נג לתקציבי הממשלה, עבור במחסור בהון אנושי ובחוסר יכולת ביצוע, וכלה באיבוד רלוונטיות של פרויקטים בשל פרק הזמן הארוך החולף בין אישורם ובין הוצאתם לפועל.⁷¹ אי לכך, בשנת 2020 הוקם מיזם "מוארד" בשיתוף משרד הפנים וג'וינט אלכא, אשר שם לו כמטרה להגדיר ולהכשיר ממצאי משאבים ברשויות הערביות. לשם כך הושקעו 35 מיליון ₪.

⁶⁹ (הנתונים מבוססים על שנת 2013 ומופיעים בדו"ח הרשמי "תוכנית 15 מיליארד" של משרד האוצר, משרד ראש הממשלה והרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדו"ח והצ'רקי מאוגוסט 2015).

⁷⁰ המשרד לשוויון חברתי (2021), ועדת היגוי, נובמבר 2021.

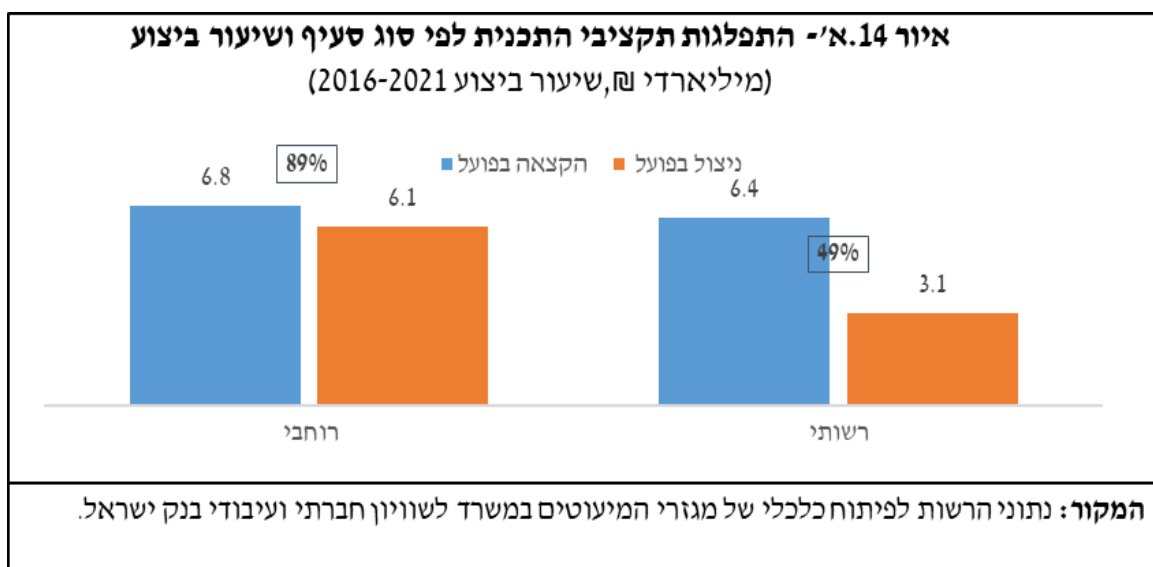
וגם: המרכז להעצמת האזרח (2021)...

⁷¹ המרכז להעצמת האזרח (2021).

4. ניתוח יישום התוכנית ברשויות המקומיות

3.7 ניתוח תקציבי של תוכנית 922 לרשויות המקומיות

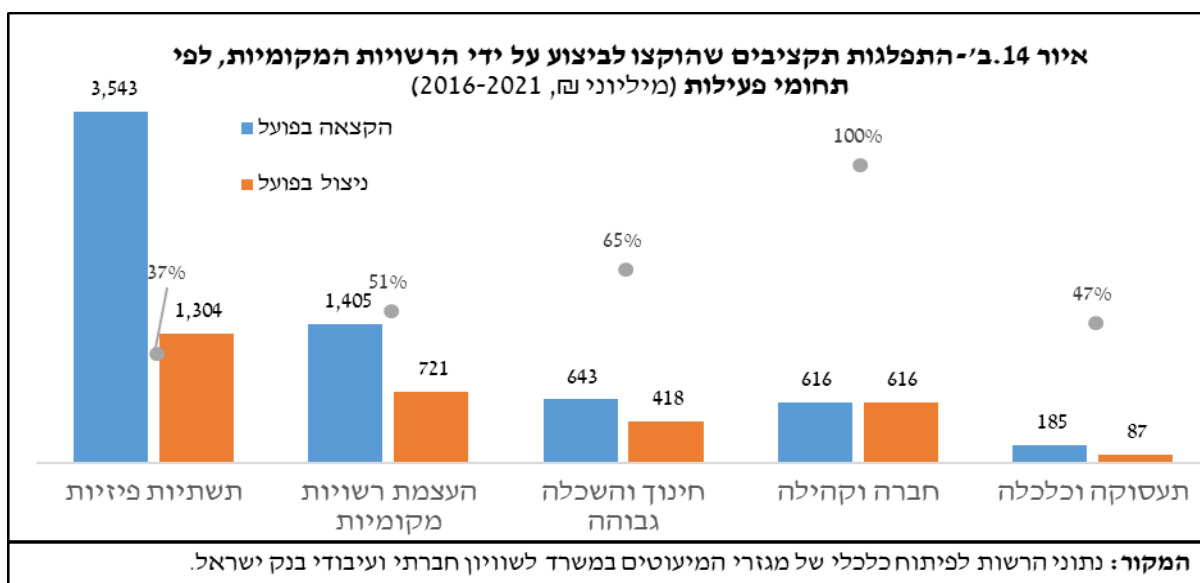
כמחצית מהתקציב של תוכנית 922 יועד לסעיפים רוחביים בהם המשאבים הוקצו למשרדי ממשלה לביצוע צעדי מדיניות לטובת החברה הערבית, ואילו המחצית השנייה של התקציב הוקצתה ישירות לביצוע על ידי הרשויות המקומיות שנכללו בתוכנית החומש (איור 14.א'). אולם, כפי שניתן להבחין מהאיור, בעוד שהתקציב הרוחבי נוצל כמעט במלואו, רק מחצית (3.2 מיליארד ₪) מהתקציב הרשותי נוצל. מכאן ניתן ללמוד כי בפני הרשויות המקומיות עמדו חסמים ואתגרים שונים בביצוע התקציב שהוקצה להם.



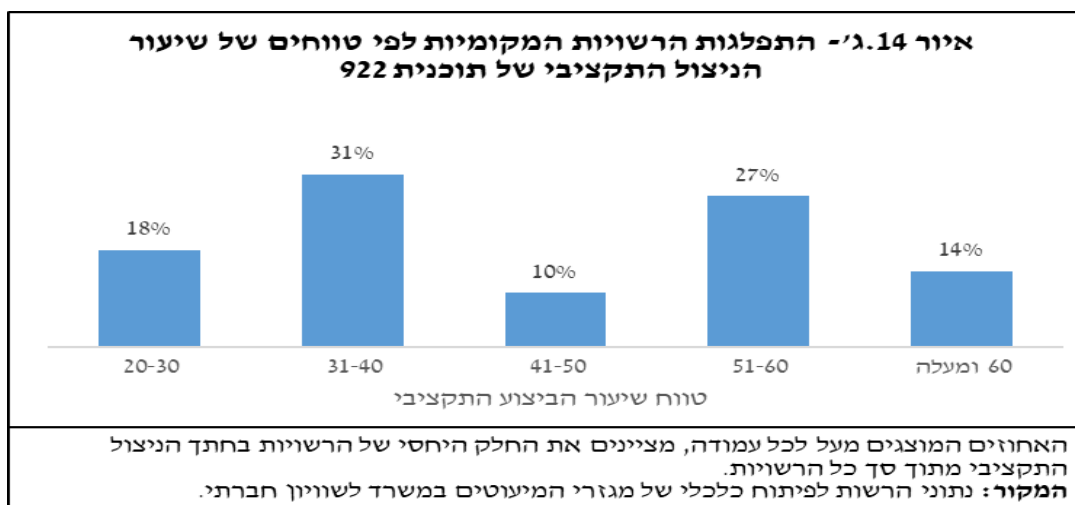
בחינת השונויות על פי תחומים מעלה כי ישנה שונות גבוהה בשיעור ובגובה הניצול התקציבי על פני תחומים (איור 14.ב'). התחומים הבולטים ביותר בהם היה ניצול גבוה הם חברה וקהילה (ביטחון פנים), וכן בתחום החינוך וההשכלה, שהיה בעיקר חינוך בלתי פורמלי. מנגד, רוב התקציבים שלא נוצלו היו תקציבים של העצמת רשויות מקומית (בעיקר תקציבי פיתוח), ותקציבים לתשתיות ולבינוי. מחלוקה זו אפשר ללמוד שהקשיים העיקריים בניצול התקציבי הם בסעיפים הכרוכים בבינוי, פיתוח ותכנון. השוואה של הביצוע לפי תחומים בין הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה מעלה שהקשיים בתחום התשתיות והתעסוקה וכלכלה (בעיקר אזורי תעשייה), היו ייחודיים לרשויות המקומיות, ולא אפיינו את משרדי הממשלה. הייתה שונות משמעותית בשיעור הניצול התקציבי של רשויות שונות. בעוד שחלק קטן מהרשויות (14%) ניצלו מעל 60% מהתקציב, מרבית הרשויות (59%) ניצלו פחות ממחצית התקציב שהוקצה להן. פערים אלו בין הרשויות עשויות לנבוע הן משוני באתגרים איתם התמודדו הרשויות המקומיות, והן משוני בתפקוד וביעילות של הרשויות השונות (איור 14.ג').

לוח 7 מציג את הקשר בין שיעור הניצול התקציבי ברשויות, לבין מדדי יעילות כלכלית שונים של הרשויות המבוססים על רזין וברנדר (2004).⁷² מהלוח עולה כי יש שני מדדי יעילות כלכלית בולטים המתואמים באופן מובהק עם שיעור הניצול. מדד ראשון הוא השינוי בגירעון הכלכלי הכולל ב-5 השנים שקדמו לתוכנית 922.⁷³ כלומר, רשויות שחוו תהליכי התייעלות והבראה טרום התוכנית, הצליחו לנצל בצורה מיטבית יותר את התקציב. מדד שני המתואם עם שיעור הניצול התקציבי הוא שיעור הוצאות הפיתוח של הרשות. הוצאות הפיתוח הן הוצאות לפרויקטים חד פעמיים כגון פיתוח תשתיות, בניית מבני ציבור ורכישות ציוד. הוצאות אלו ממומנות מחוץ לתקציב השוטף של הרשות, כחלק מהתקציב הבלתי רגיל, לרוב על פני כמה שנים. כלומר, רשויות שהצליחו טרם התוכנית ליישם שיעור גבוה יותר מתקציבי הפיתוח והתשתיות, נטו גם לנצל יותר את תקציבי התוכנית לאחר מכן. מנגד, גובה הגירעון עצמו דווקא אינו מתואם באופן מובהק עם שיעור הניצול התקציבי של הרשות.

לוח 8 בוחן את המתאם בין שיעורי הניצול התקציבי לבין מאפיינים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים כגון: גודל האוכלוסייה, מדד חברתי-כלכלי על פי הלמ"ס, דת היישוב, מדד פריפריאליות ומשתנים נוספים. באמידות אלו לא נמצא קשר מובהק בין שיעור הניצול התקציבי של הרשות למאפיינים שנבחנו. מכאן ניתן ללמוד שהצלחה בביצוע של תוכנית 922 הייתה קשורה יותר ביעילות הרשות מאשר במאפייני רקע חברתיים-כלכליים שלה.



⁷² ע' רזין וע' ברנדר (2004), "רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים", נייר עמדה 55, כנס קיסריה 2004.
⁷³ הגירעון הכלכלי מחושב כעודף ההוצאות בתקציב השוטף בניכוי פירעון מלוות ובתוספת מלוות בהתבסס על הנתונים הכספיים של הרשויות מקומיות בלמ"ס. זוהי גרסה מקורבת לחישוב מדויק יותר של ע' רזין וע' ברנדר (2004), "רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים", נייר עמדה 55, כנס קיסריה 2004. חישוביהם המקוריים הסתמכו על נתוני משרד הפנים.



לוח 7: הקשר בין משתני יעילות כלכלית של הרשות המקומית לבין שיעור הניצול התקציבי של תוכנית 922 ברשות בשנים 2016-2021

משתנה מוסבר: שיעור הניצול התקציבי של תוכנית 922 ברשות המקומית ¹						
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
משתני יעילות כלכלית						
0.258					-0.590	גירעון "כלכלי" כולל ²
(0.684)					(0.400)	כאחוז מההוצאות ב-2015
-0.164					-0.188***	שינוי בגירעון ה"כלכלי" הכולל ²
(0.136)					(0.067)	בין 2010 ל-2015 כאחוז מההוצאות
1.018*				1.072**		הוצאה על פיתוח כאחוז מסך
(0.573)				(0.488)		ההוצאות בשנים 2010-2015 ³
-0.088			-0.123			שיעור הגירעון השוטף ⁴
(0.400)			(0.244)			כאחוז מההכנסות והמענק הכללי (2015)
0.169		0.124				שיעור גירעון מצטבר ⁵
(0.165)		(0.147)				כאחוז מההוצאות (2015)
0.002	-0.189					שינוי בגירעון השוטף ⁴
(0.257)	(0.147)					כאחוז מההכנסות והמענק הכללי
47	47	47	47	47	47	מספר תצפיות של רשויות מקומיות (N)
0.225	0.035	0.016	0.006	0.097	0.148	R ²

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המשרד לשוויון חברתי ועיבודי המחברים.
*** מובהק ברמה של 1%, ** מובהק ברמה של 5%, * מובהק ברמה של 1%.

- (1) הסעיפים הרלוונטיים לניצול התקציבי ברשויות המקומיות הם: מענקי פיתוח, העצמת רשויות מקומיות מצטיינות, הקמת מוסדות ציבור, תכנון קרקע. תקציבים שהוקצו לרשויות בתחומים אחרים לא נכללו בחישוב, שכן האחריות לתקצובם מוטלת על משרדי הממשלה.
- (2) הוצאות הפיתוח הן הוצאות לפרויקטים חד פעמיים כגון פיתוח תשתיות, בניית מבני ציבור ורכישות ציוד. הוצאות אלו ממומנות מחוץ לתקציב השוטף של הרשות, כחלק מהתקציב הבלתי רגיל, לרוב על פני כמה שנים.
- (3) הגירעון הכלכלי מחושב כעודף ההוצאות בתקציב השוטף בניכוי פירעון מלוות ובתוספת מלוות. זוהי גרסה מקורבת לחישוב מדויק יותר של רזון וברנדר (2004) שהסתמך על נתוני משרד הפנים.
- (4) גירעון פשוט לפי הגדרת משרד הפנים. סך ההוצאות (כולל פירעון הלוואות), בניכוי סך ההכנסות (כולל מלוות והעברת מהתקציב הרגיל).
- (5) חוב המשקף את הצטברות הגירעונות על פי ההגדרה הפשוטה של משרד הפנים, ראה הערה 2.

**לוח 8: הקשר בין משתנים חברתיים, כלכליים ודמוגרפיים
לבין שיעור הניצול התקציבי של תוכנית 922 ברשות בשנים 2016-2021**

משתנה מוסבר: שיעור הניצול התקציבי של תוכנית 922 ברשות המקומית¹						
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
משתנים חברתיים, כלכליים ודמוגרפיים						
-0.141 (0.089)					-0.059 (0.055)	ערך מדד חברתי-כלכלי (למ"ס), 2013 ²
0.003 (0.006)					-0.001 (0.002)	גודל האוכלוסייה ברשות המקומית (2015)
0.006 (0.137)				0.084 (0.105)		יישוב מוסלמי
-0.005 (0.050)			-0.005 (0.037)			מדד הפריפריאליות (2020)
-0.0004 (0.0003)		-0.0001 (0.0002)				יחס התלות ל-1000 איש (2015)
-0.0003 (0.0010)	-0.0002 (0.0002)					מספר מקבלי דמי אבטלה ל-1000 איש (2015)
47	47	47	47	47	47	מספר תצפיות של רשויות מקומיות (N)
0.099	0.0013	0.003	0.0004	0.014	0.014	0.025 R ²

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המשרד לשוויון חברתי ועיבודי המחברים.
*** מובהק ברמה של 1%, ** מובהק ברמה של 5%, * מובהק ברמה של 1%.
(1) הסעיפים הרלוונטיים לניצול התקציבי ברשויות המקומיות הם: מענקי פיתוח, העצמת רשויות מקומיות מצטיינות, הקמת מוסדות ציבור, תכנון קרקע. תקציבים שהוקצו לרשויות בתחומים אחרים לא נכללו בחישוב, שכן האחריות לתקצובם מוטלת על משרדי הממשלה.
(2) מדד רציף שערכו מבטא את המרחק בסטיות תקן מהממוצע הארצי.

3.8 אתגרי יישום התוכנית ברשויות המקומיות

על מנת ללמוד על אתגרי היישום של תוכנית החומש ברשויות המקומית ערכנו שיחות במספר רשויות מקומיות עם ראשי המועצה ובעלי תפקידים בכירים במטרה להבין כיצד הם מעריכים את הצלחתה של התוכנית, על היבטיה השונים כמו גם את קשייה.⁷⁴ בחירת הרשויות נעשתה כך שיהיה ייצוג לרשויות המקומיות בעלי שיעור ביצוע מעל ומתחת לממוצע. דהיינו, רשויות שהצליחו לנצל חלק גדול מהתקציבים, ולצידן רשויות אחרות אשר הצליחו באופן חלקי. כדי לתת ביטוי לשונות במאפייני הרשויות, נבחרו רשויות מקומיות מאזורים גאוגרפים שונים (צפון, גליל והמשולש), עם גודל אוכלוסייה שונה.

השיחות שקיימנו אפשרו לנוכחים להתייחס בהרחבה למספר נושאים: מיפוי הצרכים של הרשות והתאמתם במסגרת גיבוש התוכנית; תפיסת מידת הצלחת יישום התוכנית ברשות; חסמים ודרכי התמודדות ביישום תקציבי התוכנית ברשות; ולסיכום לקחים לתכנון ויישום תוכנית החומש כך שניתן יהיה להגביר את

⁷⁴ בכל השיחות נכחו ראשי הרשויות, וברובן השתתפו גם הגזבר, מהנדס העיר וראש אגף החינוך.

יישומה על ידי הרשויות המקומיות. מהראיונות עלו ממצאים דומים ושונים בנוגע לנושאים שנבחנו הקשורים במיפוי צרכים, בהצלחות ובחסמים בקרב הרשויות המקומיות שנבחנו.

4.1 התאמת המענים בתוכנית לצרכי הרשות

- **מיפוי צרכי הרשויות המקומיות**

באופן כללי התחושה שעלתה מהרשויות שהתוכנית נבנתה בעיקר מלמעלה למטה. בשיחות ניכר שבשלבם המקדימים לא היה שיתוף מספיק של הרשויות המקומיות בתהליכי גיבוש תוכנית החומש 922. הרשויות ציינו שלא היו כמעט בקשר עם גורמים ממשלתיים ופרטיים (הרשות לפיתוח כלכלי, משרדי ממשלה, עמותות), לגבי צרכי היישוב.

- **תחומי העיסוק של התוכנית וצרכי הרשויות**

הצרכים של הרשויות היו שונים ומגוונים, ואילו תוכנית החומש הצליחה לענות על צרכים אלו באופן חלקי בלבד, תוך מתן מענה לסוגיות רוחביות בחברה הערבית. התאמה גבוהה ותרומה משמעותית ניכרה בתחומי התשתיות, התכנון ומבני הציבור. מחד גיסא, בתחומי פעילות אלו היה מחסור ניכר טרום תוכנית החומש, אך מאידך גיסא היישום במסגרת התוכנית הוביל לשינוי שניכר בשטח הן בעקבות הנראות הגבוהה של התשתיות והמבנים, והן עקב התרומה המשמעותית של הסדרת התכנון להתפתחות העתידית של היישובים.

בראיונות עלה כי חלק מהמענים בתוכנית לא תאמו את צרכי היישוב או שיישומם לא בא לידי ביטוי, בפרט עקב קשיים ביישום בשטח. בין תחומים אלו ניתן למנות את תחום התעסוקה, אשר חלק ניכר מן המענים שניתנו לא היו ברמת הרשות המקומית, ואילו המענים ברמת הרשות (למשל בהקמת: מעונות יום, אזורי תעשייה או שדרה מסחרית), נתקלו בחסמים שונים כגון זמינות קרקעות, חוסר התאמה בין עלויות הביצוע בשטח לתקצוב הניתן בתוכנית או חוסר גמישות בקריטריונים למאפיינים הייחודיים של היישובים.

הצלחות והישגי התוכנית ברשויות המקומיות

- **מידת ההצלחה**

באופן כללי הרשויות תפסו את התוכנית כמוצלחת וציינו שהורגש בקרב התושבים שהיא הביאה להישגים רבים בתחומים שונים. אך בנוסף, הרשויות התייחסו לקושי ביישום התקציבים כסוגיה מהותית בתוכנית החומש וציינו שהופעל עליהם לחץ להגברת היישום הן מצד הממשלה (משרד הפנים והמשרד לשוויון חברתי) והן מצד התושבים ברשויות. זאת מבלי להתייחס לחסמים השונים שעמדו בפניהם בעת בואם ליישם את התוכנית בשטח.

רשויות שהצליחו במיוחד ביישום ציינו שההצלחה נבעה מכך שבתוכנית החומש יושמו תוכניות אשר היו מוכנות טרום התוכנית (תוכניות מגירה לפיתוח תשתיות ברשות). מנגד, לעיתים, עלה הקושי לתכנן ולהקים תשתיות ומבנה ציבור בתקופת יישום קצרה כמו שהייתה בתוכנית החומש. הסתייגות נוספת שהועלתה להצלחת התוכנית היא החשש מהיעדר מנגנונים בתוכנית שישמרו את הישגיה בטווח הארוך. כך למשל במהלך התוכנית חל גידול משמעותי במחלקות ההנדסה עקב הצטברות פרויקטים שמומנו במסגרת תוכנית החומש, אך הרשויות לא יכולות להחזיק כוח אדם זה בשוטף לצורך תהליך התפתחות מתמשך ולא רק כמענה נקודתי.

4.2.2 תחומים בהם הייתה לתוכנית החומש התרומה החיובית המשמעותית ביותר לרשויות המקומיות:

- **תחום התכנון** – בלט בתרומה המשמעותית שנתפסה על ידי ראשי הרשויות, כאשר רשויות רבות קידמו תוכניות סטטוטוריות במהלך תוכנית החומש. תוכניות אלו הביאו לשינוי משמעותי ביישובים, תוך התייחסות לראייה העתידית של היישוב וצרכיו. בעיני הרשויות, סוגיה זו הינה אסטרטגית להתפתחות היישובים ולאחר שתהליכים אלו יוסדרו במלואם, יהיה קל יותר לפתח את היישובים. ברשויות ציינו את התרומה המשמעותית של 'הוועדה הארצית לתכנון ולבניה' של מתחמים מועדפים לדיר (הוותמ"ל), בקידום פרויקטים ובהסרת חסמים. זאת בהשוואה לוועדות התכנון המחוזיות שם התהליכים מתקדמים באופן איטי יותר עם יכולת התמודדות נמוכה עם חסמים והתנגדויות.
 - **תחום התשתיות והבינוי** – בלט אף הוא, כאשר השינוי חל פיזית ביישובי התוכנית. ברשויות המקומיות ציינו הן את תשתיות התחבורה (הפנימיות וחוצי היישובים), שקמו, והן את ההקמה והחידוש של מבני הציבור. התרומה הגדולה של תחומים אלו נבעה מהקצוץ המשמעותי ומהמצב הירוד של התשתיות טרום התוכנית. הקמת התשתיות על ידי משרדי הממשלה או החברות הממשלתיות בוצעו באופן מוצלח יותר מפרויקטים של תשתיות שבוצעו על ידי הרשות המקומית עצמה. עוד עלה בראיונות כי כאשר הוקמו מבני ציבור השימוש בהם היה ניכר ומעבר לייעודים המקוריים של התשתית (למשל קירוי מגרש בבית ספר או אודיטוריום משמש נוסף על פעילויות נוער, עבור חינוך בלתי פורמלי, ועוד).
 - **תחום החינוך** – חלק ניכר מהרשויות העידו על התקדמות בתחום החינוך. בחינוך הפורמלי חלק ניכר מהרשויות דיווחו על האצת תהליכים של בניית כיתות ועל תוספת שעות הלימוד. ביישובים שבהם קמו מוסדות חינוך חדשים (מעונות יום,⁷⁵ גני ילדים וכיתות לימוד), צוינה התייחסות הוליסטית שניתנה בתוכנית החומש להרחבת המעטפת המלווה את הילדים מינקות ועד בגרות. מנגד, יישובים שהתקשו להקים או להרחיב את מוסדות החינוך עקב זמינות קרקעות ציבוריות ציינו כי התרומה בתחום זה הייתה פחות משמעותית.
- בחינוך הבלתי-פורמלי הגידול בכמות המשתתפים ובהיצע הפעילויות היווה התקדמות משמעותית של התחום בעיני הרשויות המקומיות, ביחס לזמינות הדלה של מסגרות בלתי פורמליות בשנים שקדמו לתוכנית. אך לצד הכרת החשיבות הרבה של הנושא, לעיתים עלו קשיים בהפעלה ובמיצוי כלל התועלות מן התוכנית. אחד הקשיים שעמה התמודדו הרשויות הייתה הבאת/השארת התלמידים לאחר שעות הלימודים עקב היעדר הסעות. בעיה זו בולטת בעיקר ברשויות גדולות בהן המרחקים בין בתי התלמידים לבין המסגרות הבלתי-פורמליות הן משמעותיים, והנסיעה ברכב של התלמידים ובני הנוער היא תכופה. כמו כן, צוין שגם כשהמרחק למסגרות אינו משמעותי הורים רבים מסיעים את ילדיהם למסגרות החינוכיות עקב חשש הנובע מהעדר ביטחון אישי ביישובי התוכנית, כאשר בהעדר תרבות של חוגים ההורים לא תמיד היו זמינים להביא את התלמידים לאחר הלימודים. כדי להתמודד עם חסם זה, חלק מן הרשויות הפעילו את החינוך הבלתי-פורמלי בזמן הלימודים כאשר חלקם ציינו שפתרון זה לא ממצה את כלל התועלות של התוכנית, ובפרט מתן תעסוקה לאחר שעות הלימודים. בחלק מהרשויות הביעו גם אי-שביעות רצון מאיכות כוח האדם המפעיל את המסגרות ומתוכן הפעילויות.

⁷⁵ בינוי מעונות היום נעשה במסגרת המענים בתחום התעסוקה, אך בחלק מן הרשויות הקמת מעונות יום נתפסה כצעדים לשיפור איכות וזמינות החינוך ביישוב, ולא רק בפן של שמירה על הילדים לשם שחרור האם לתעסוקה.

4.3. חסמים ודרכי התמודדות ביישום תקציבי התוכנית ברשות

הרשויות המקומיות ציינו שקל היה יותר ליישם תחומים בהם נעשתה הרחבה של פעילויות קיימות, וזאת בניגוד להקמה של פעילויות חדשות ביישוב. גם בתחום מבני הציבור הרשויות ציינו שלשפץ ולשדרג מבנים קיימים היה ישים יותר מהקמת מבנים חדשים עקב קשיים בתחום הקרקעות. כמו כן, הרשויות ציינו שהיה קל יותר לנצל תקציבים של פרויקטים אותם ניהלו ישירות משרדי הממשלה או החברות הממשלתיות, ולא הרשויות המקומיות.

מנגד, הרשויות ציינו את הקושי ביישום תקציבים הקשורים לקרקעות, הן בתחום מבני הציבור והתשתיות והן בתחומי התכנון. כפי שיורחב בחלק הבא, המחסור בקרקעות היווה חסם משמעותי בעיני הרשויות ודרכי ההתמודדות אשר כללו בין היתר תהליכים של הסכמי איחוד וחלוקה מרצון או הפקעת קרקעות העלו קשיים רבים ביישום תוכנית החומש. עוד עלה מן הרשויות שהסכומים המשמעותיים שהוקצו ליישובים בתחומים אלו הם הגורם העיקרי ליישום החלקי של תקציבי התוכנית על ידי הרשויות המקומיות.

במסגרת הראיונות עלה שהרשויות נתקלו במספר חסמים שחזרו על עצמם:

חסמים הקשורים לקרקעות – במסגרת תוכנית החומש הוקצו סכומים ניכרים הן לטובת בניית מבני ציבור (מבנים רב תכליתיים, גני ילדים, מעונות, אזורי תעסוקה וכו'), והן לתכנון המרחב העירוני. כדי ליישם את התקציבים הרשות נדרשה להעמיד קרקעות ציבוריות פנויות המיועדות לצורכי ציבור לטובת הקמת המבנים (קרקע חומה). המחסור בשטחים חומים המיועדים למבנה ציבור וריבוי הקרקעות בבעלות פרטית הקשו על תהליך התכנון ועל הקמת מבני ציבור. בעיה זו ייחודית לרשויות המקומיות הערביות המאופיינות בשיעור ניכר של בעלות על קרקע פרטית מרובה בעלויות, זאת בניגוד לרשויות היהודיות שם חלק ניכר מהקרקעות הינם בבעלות המדינה. כאשר נמצאה קרקע פנויה המיועדת לצורכי ציבור הייתה שאיפה למקסם את השימוש בה דבר שהוביל לחסמים נוספים.

- **הפקעת קרקעות** – כדי להתמודד עם החסם, חלק מהרשויות הפקיעו קרקעות שלא היו בשימוש מידי התושבים, למשל: קרקע עם ייעוד חקלאי במרכז היישוב. אך בחלק מן המקרים הרשויות ביקשו להפקיע קרקע פרטית לטובת קרקע ציבורית, מה שהוביל להתנגדויות מצד חלק מהתושבים. בשיח עם הרשויות עלה כי רבות מההתנגדויות נובעות מחשדנות של התושבים, הקשורה לתקופות היסטוריות בהם שטחים הופקעו על ידי המדינה לצורך הרחבת יישובים יהודים או למטרות אחרות שפגעו בבעלי הקרקעות, מבלי שאלו ראו שינוי בהיקף השטחים הציבוריים ביישוב. אך עם הזמן היקף ההתנגדות של התושבים נמצא במגמת ירידה כי התושבים החלו להבין שבשנים האחרונות הפקעת השטחים נעשית למטרות המשרתות את רווחתם של התושבים כגון סלילת כבישים או בניית מוסדות ציבור. כמו כן, כדי לפתח תשתיות ולשווק יחידות דיור בקרקעות פרטיות יש צורך בגביית אגרות פיתוח והיטלים מבעלי הקרקעות באמצעות חקיקת עזר, אך רבות מהרשויות מדווחות על היעדר חוקי עזר וקושי מהותי לקדם חוקים כאלו.⁷⁶

- **מאצי'נג** – יישום חלק מתקציבי התוכנית דרש מהרשות המקומית להעמיד מימון עצמי כדי לקבל את כספי המדינה. מרבית הרשויות ציינו שהעמדת המימון העצמי היווה משוכה משמעותית לקבלת תקציבי הממשלה. בחלק מן המקרים היה מדובר בסכומים משמעותיים, בפרט בעבור רשויות שאינן נמצאות באיזון תקציבי. ברשויות ציינו שכדי לעמוד בהוצאות המאצי'נג היה עליהם לבחור בין שירותים שוטפים לתושב לבין ניצול תקציבי התוכנית.

- **חוסר התאמה בין גובה התקציב בתוכנית לבין עלות הפרויקט בפועל** – במסגרת התוכנית הוקצה תקציב להקמת מבני ציבור רבים, אך לעיתים גובה התקציב היה נמוך מעלות הפרויקט בפועל. פער העלויות נבע משני גורמים עיקריים – הראשון הכרה חלקית בשלבי התכנון השונים והשני פער בהגדרת הצרכים של היישובים לגבי גודל המבנים הדרוש או היקף האנשים שהמבנה עתיד לשמש. ברשויות ציינו שחלק מן המבנים אשר היו אמורים להיבנות היו ראשוניים מסוגם ביישוב (למשל אודיטוריום), ולכן ראשי הרשויות פעלו להגדיל את הקיבולת שלהם או/ו להוסיף שימושים למבנים שהיו עתידים

⁷⁶ בדו"ח "צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים" מ-2015 הומלץ לקדם חקיקה המעלה את האגרות וההיטלים מרמת חקיקת עזר לרמת חקיקה ראשית באופן שיבטיח מתן מענה לצרכי התשתיות לפיתוח שכונות חדשות. אך המלצה זו לא יושמה. ראה "חסמים והמלצות לפתרון מצוקת הדיור ביישובים הערבים" (2021), חלילה ושני, סיכוי, העמותה לקידום שוויון אזרחי.

להיבנות, וזאת בכדי להתאימם לצרכי היישוב. הגדלת הקיבולת והשימושים הובילה הן להארכת זמן התכנון, להגדלת העלויות, לקשיים בירוקרטים, והן לעלויות נוספות בגין דרישות בטיחות. כל אלה הובילו לגידול משמעותי בעלויות הבינוי של מבני הציבור ואילצו את הרשויות למצוא דרכים לגשר על פערי העלויות.

דרכי ההתמודדות של הרשויות היו מגוונות. ראשית, הרשויות פעלו לאגם משאבים במסגרת תוכנית החומש ובכך להגדיל את ההקצאה לבניית מבנה הציבור, וזאת כיוון שחלק מהרשויות העדיפו לקבל מספר מצומצם של פרויקטים שייצא לפועל מאשר מספר גדול יותר של פרויקטים חלקיים. שנית, חלק מהרשויות פנו לגורם מימון חיצוני במסגרת "קולות קוראים" של מפעל הפיס או יזמים פרטיים, וזאת על אף שמחירי השכירות הנמוכים לנדל"ן מסחרי ביישובים הערביים הקשו על גיוס מימון פרטי. בהעדר משאבים למימון פרויקטי הבנייה, חלק מן הרשויות השתהו בבניית מוסדות הציבור כדי להמתין למימון גבוה יותר בעתיד, אך ראו בעצם הקצאת המשאבים וקידום התכנון כהתקדמות בפני עצמה. רשויות מקומיות אחרות פעלו להתחיל לבנות עם התקצוב החלקי ולפעול לאגם משאבים תוך כדי תנועה.

- **העדר כוח אדם מספק** – במסגרת תוכנית החומש הוקצו תקציבים משמעותיים למבני ציבור ותכנון. הדבר היווה גידול משמעותי בפעילות מחלקות ההנדסה ביישובים. בשיח עם הרשויות צוין שטרם התוכנית היקף כוח האדם במחלקות ההנדסה היה נמוך בחלק מן הרשויות, והצוות המקצועי הקיים היווה צוואר בקבוק באישורי תוכניות. הרשויות ציינו שכיוון שהתקציבים היו במסגרת תוכנית חומש וזמניים על פי הגדרה, היה קושי לגייס כוח אדם איכותי למשרות, שכן לא ניתן היה להבטיח רצף תעסוקתי לאחר תום התוכנית. כמו כן, בחלק מן היישובים המצב התכנוני עדין, וכדי להימנע מהתנגדויות של התושבים היה צורך שמהנדס העיר יגיע באופן אישי להסכמות עם התושבים, שכן אותו גורם מקצועי מכיר את הרגישויות השונות ביישוב, אשר בהכרח לא מוכרות למתכנן חיצוני.
- **קושי בהגשת "קולות קוראים" וחוסר גמישות בקריטריונים בתוכנית החומש** – חלק מתקציבי התוכנית היו מותנים בהגשת בקשות מימון למשרדי הממשלה (במסגרת "קולות קוראים"), דבר שהצריך מיומנות בהגשת הבקשות. כמו כן, חלק מתקציבי התוכנית כלל קריטריונים קשיחים להתקדמות במימון ובחלקם לא תאמו את המצב בשטח. בדיון על התכנון הוצג הקושי של הרשויות האסטרטגיות להתקדם משלב א' ל-ב' בעקבות הקריטריון של הסדרת 500 בתים שנבנו ללא היתר. כדי להתמודד עם החסם, רבות מהרשויות נעזרו בגורמים חיצוניים לקידום יישום התוכנית, לרוב בהגשת "קולות קוראים" וסיוע בעמידה בתנאי הבירוקרטיה. בין הגורמים שסייעו לרשויות ניתן למנות יועצים ארגוניים, פרויקטורים וממצאי משאבים מהמשרד לשוויון חברתי. כמו כן, הרשויות פעלו מול המשרד לשוויון חברתי לצורך הגמשת קריטריונים אשר היוו חסם משמעותי להתקדמות כגון סוגיית הבתים הלא מוסדרים.
- **שינוי תוכניות לאחר החלפת ראש רשות** – בשנת 2018 במהלך יישום תוכנית החומש היו בחירות ברשויות המקומיות ובחלקן התחלף ראש הרשות אשר לעיתים רצה לשנות תוכניות שקודמו על ידי ראש הרשות הקודמת. שינויים מסוג זה הובילו לעיכובים בתכנון ובביצוע אשר הקשו על הרשויות ליישם את התקציבים במהלך התקופה של תוכנית החומש.

- **קשרים עם משרדי הממשלה המעורבים** – הקשרים שנוצרו בין הרשויות המקומיות השונות למשרדים הממשלתיים היו בעלי אופי משתנה. בחלק מהרשויות היה להם קשר טוב עם חלק מהמשרדים, ואילו לחלק האחר לא היה קשר כלל. בולטים לטובה היו משרדי השיכון והתחבורה, שהרשויות העידו על ממשק נוח ושיתוף פעולה פורה עימם. מנגד, הדעות היו מעורבות יותר לגבי שיתוף הפעולה עם משרד הפנים ומשרד החינוך, שהיו אחראים על חלק ניכר מהתקציבים.

5. תוכנית החומש החדשה לחברה הערבית (550)

באוקטובר 2021 אושרה תוכנית חומש חדשה לחברה הערבית במסגרת החלטה 550 שתיושם בשנים 2022-2026, ותהווה המשך לתוכנית 922 שנותחה במסמך זה. סדר הגודל התקציבי שהוקצה לתוכנית עומד על 30 מיליארד ₪, גבוה משמעותית בהשוואה לתקציבים שהוקצו לתוכנית 922. מרבית התקציב בסך כ-22 מיליארד ₪ הוקצה לחברה הערבית ולחברה הבדואית בצפון, 5 מיליארד ₪ לחברה הבדואית בדרום, ו-3 מיליארד ₪ לחברה הדרוזית והצ'רקסית. אישור תוכנית זו ביטא את המשך המחויבות הממשלתית לפיתוח הכלכלי של חברות המיעוטים וצמצום הפערים בינם לבין החברה היהודית.

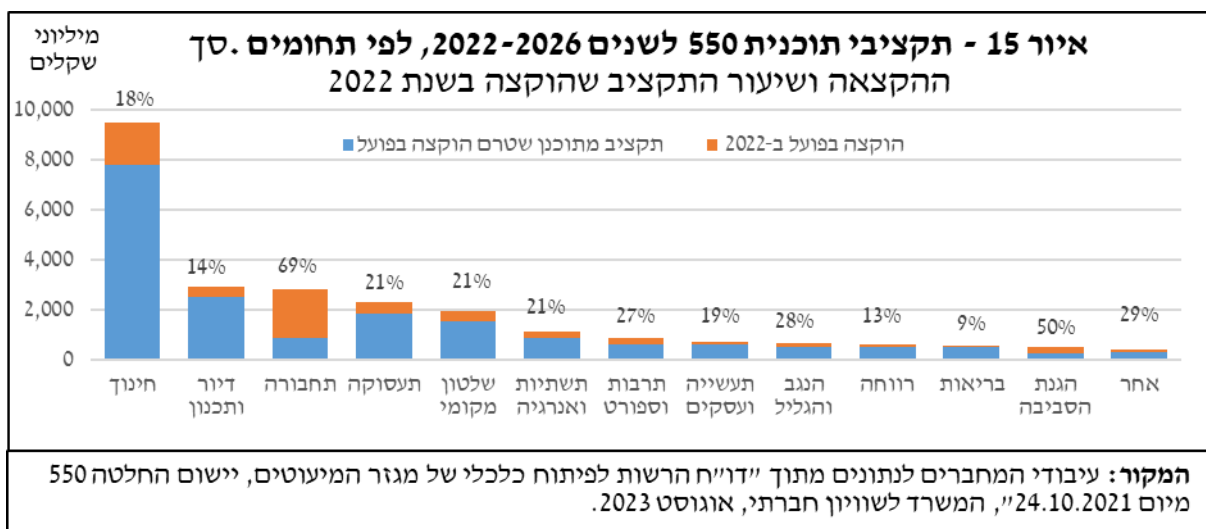
בניגוד לתוכנית 922, שם עיקר הדגש היה בשינוי מנגנוני ההקצאה של תקציבי הממשלה הקיימים, תוכנית 550 מאופיינת בהיקף גדול מאוד של תקציבים תוספתיים חדשים: 15 מיליארד ₪, כמחצית מסך הסכום שהוקצה לתוכנית. בפרט, בולט התקציב התוספתי בתחום החינוך שעומד על 4 מיליארד ₪ שהוקצה לתקצוב דיפרנציאלי ביסודי ובתיכון, בינוי כיתות ולתוכנית עבודה אסטרטגית לקידום החינוך הערבי. הושקעו גם תקציבים תוספתיים רבים לפיתוח ולבינוי (2.3 מיליארד ₪), ולהעצמת רשויות מקומיות (1.6 מיליארד ₪). תוכנית 550 אף נתנה מענה לתחומים שלא קיבלו התייחסות בתוכנית 922 כמו תחומי הבריאות, הרווחה, וההייטק, כאשר לכל תחום הוקצו כ-500-600 מיליון ₪.

בשנת 2022, השנה הראשונה ליישום התוכנית, הוקצו כמצופה כ-6 מיליארד ₪, כ-20% מהתקציב לחמש שנים, אך אין עדיין אינדיקציה לנתוני הניצול של תקציבים אלו בפועל. עם זאת, ניתן להבחין בכך כי קיימת שונות בין התחומים. ישנם תחומים שבהם ההקצאה הייתה גבוהה מאוד כמו תחום תשתיות הכבישים. מנגד, בתחומים שקשורים לבינוי ולהסדרת קרקעות הניצול התקציבי עד כה נמוך מהמצופה. למשל, מתוך התקציב של תחום הדיור והתכנון הוקצו עד כה רק כ-14% מהתקציב. שיעור דומה של התקציב הוקצה בתחום בינוי מעונות היום. מכאן עולה, שעדיין החסם העיקרי ליישום צעדים לפיתוח כלכלי הוא הקושי בהסדרת הקרקעות.

בתוכנית 550 גם ניתנו מענים לחלק מהחסמים שעלו ביישום תוכנית 922. לדוגמה, לראשונה ניתן היה להוציא "קולות קוראים" לפיתוח אזורי שיכון ותעשייה על קרקע פרטית;⁷⁷ הסרת הקריטריונים הקשיחים להתקדמות בתכנון העירוני ומתן גמישות בהתאם לתנאים בשטח; ניתנה אפשרות להוצאת "קולות קוראים" של רשויות מקומיות לפרויקטים שאינם דורשים מימון תואם (מצייג), וכן הוקמה קרן ייעודית למימון שיחלף

⁷⁷ סעיף 3א בפרק 12, וסעיפים יג', יד', לה' בפרק 13. בהחלטת ממשלה 550. מבוסס על מסמך תובנות של מנהל התכנון להתמודד עם האתגרים שבקידום תכנון מפורט בקרקע פרטית. מנהל התכנון (2021), "איחוד וחלוקה בקרקע פרטית ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. מתאוריה לפרקטיקה – כלים יישומיים".

את דרישת המצינג לחלק מהפרויקטים הרוחביים בתחום הרווחה;⁷⁸ תגבור משמעותי של כוח אדם במחלקות ההנדסה ומנהלי יחידות ברשויות המקומיות.⁷⁹ ישנה חשיבות רבה בהמשך הקידום והיישום של תוכנית 550 לקידום החברה הערבית בשנים הקרובות לצד הפקת לקחים מהעבר בנוגע לחסמי יישום וההתמודדות עימם.



6. סיכום והמלצות

תוכנית החומש 922 הייתה אבן דרך משמעותית בתקצובה ובקידומה של החברה הערבית. בתוכנית הוקצו 13 מיליארד ₪ לחברה הערבית, כאשר הביצוע התקציבי עמד על כ-9 מיליארד ₪, כ-70% מההקצאה. חשיבותה של התוכנית באה לידי ביטוי במספר היבטים מרכזיים: כללו התאמה וארגון מחדש של תקציבים ממשלתיים כך שיגבר ייצוגה של החברה הערבית בתקציב עד שיותאם לגודלה היחסי בחברה; בניית תוכניות ממשלתיות המותאמות לצרכי החברה הערבית בתחומים שונים תוך מתן דגש לצמצום פערים בתחומי ההון אנושי, התשתיות והבינוי.

מרבית התקציב של התוכנית (75%) שיקף הקצאה מחדש של תקציבי המשרדים עצמם לטובת החברה הערבית, ולא הקצאה תוספתית חדשה של משרד האוצר, וחלק לא מבוטל מתקציבים אלו מימנו תוכניות קיימות לצמצום פערים שהתחילו לפעול עוד לפני אישור החלטה 922 עצמה. לכן, כבר מתחילת העשור ניכרת מגמה חיובית בהישגי החברה הערבית בתחומים כמו חינוך, השכלה גבוהה, תחבורה ציבורית ומרכזי תעסוקה. עם זאת, יש חשיבות רבה לעצם איגוד כל התוכניות לצמצום הפערים בתחומים השונים במסגרת תוכנית חומש אחת מרכזית המאפשרת מנגנונים של מעקב, בקרה ועמידה ביעדים.

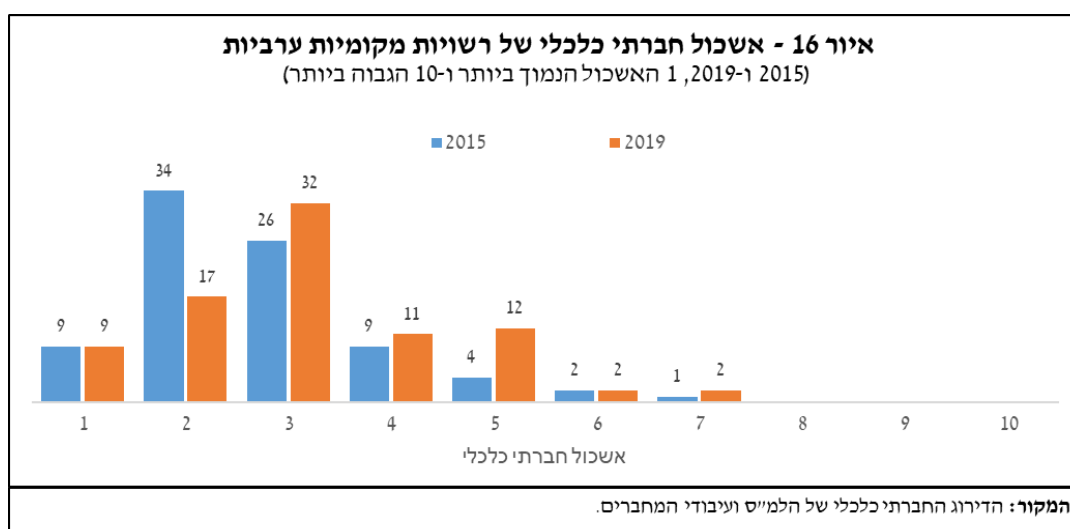
תחום החינוך וההשכלה הגבוהה היה התחום שהושקעו בו המשאבים הגדולים ביותר וחלו בו התפתחויות חיוביות משמעותיות בשנים האחרונות. פערי התקצוב בחינוך היסודי ובחטיבת ביניים בין התלמידים היהודים והערבים הצטמצמו באופן משמעותי כתוצאה מהגדלת ההשקעה בתלמיד דובר הערבית. חל שיפור בהישגים בשלבי החינוך השונים עם שיפור בתוצאות המיצ"ב (כיתות ה' ו-ח'), והעלייה בשיעורי הזכאות לבגרות. בתחום

78 סעיף 3ה' בהחלטת ממשלה 550.

79 סעיף 14 בהחלטת ממשלה 550.

ההשכלה הגבוהה יושמו ע"י המועצה להשכלה גבוהה תוכניות ייחודיות המספקות מענים שונים המותאמים לצרכי החברה הערבית, ובמקביל חלה עלייה ניכרת בייצוג הערבים בקרב הסטודנטים ומקבלי התארים במוסדות להשכלה גבוהה. עם זאת, עדיין ישנם אתגרים משמעותיים כגון פערי תקצוב משמעותיים בחינוך התיכוני ובתקצוב הדיפרנציאלי, היעדר שיפור בהישגי התלמידים הערבים במבחנים הבין-לאומיים, השתלבות איטית של גברים ערבים בהשכלה הגבוהה, וכן ייצוג חסר משמעות של סטודנטים ערבים בתחומי לימוד בעלי פוטנציאל השתכרות גבוה כמו מדעי המחשב, הנדסה ומדעים מדויקים. כמו כן, השליטה בעברית של חלק ניכר מהצעירים הערבים נמוכה ומהווה חסם להשתלבות מוצלחת באקדמיה ובשוק העבודה.⁸⁰ יש לשים דגש על היבטים אלו בתוכניות ממשלתיות עתידיות לצמצום הפערים בחינוך.

תחומי התשתיות והבינוי היוו גם הם נדבך משמעותי בתוכנית החומש והובילו לשינוי ניכר ביישובי התוכנית. בשנות התוכנית חלה עלייה חדה בפריסת תשתיות חשובות ביישובים ערבים כמו תחבורה ציבורית, פיתוח כבישים ועלייה בהיקף החיבור לביוב. הקמת התשתיות במסגרת תקציבי תוכנית החומש הובילו לצמצום פערים משמעותי ביחס ליישובים היהודים, כאשר ההתקדמות באה לידי ביטוי בפרט ברשויות מקומיות קטנות. **תחום התעסוקה** תוקצב אף הוא בתוכנית, ובעשור האחרון חלה עלייה משמעותית בשיעור התעסוקה בקרב נשים ערביות, לצד קיפאון יחסי בתעסוקת הגברים הערבים. תחומי פעילות נוספים בתוכנית עסקו **בחברה וקהילה, ספורט, ביטחון פנים**, והועברו תקציבים להעצמת רשויות מקומיות ערביות. הישגי התוכנית השתקפו גם בשיפור הדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס, כאשר 38 רשויות עלו באשכולות הדירוג (איור 22).⁸¹ בנספח ד' ישנה טבלה המרכזת את המדדים השונים שהוצגו בעבודה.



אומנם התוכנית הביאה עמה הישגים, אך יישומה לווה בחסמים וקשיים בביצוע חלק מסעיפיה. החסם המשמעותי ביותר לביצוע התקציבי היה המחסור בקרקעות ביישובים הערבים כאשר לאורך שנים, במרבית היישובים הערבים המצב התכנוני לא תאם את צרכי היישוב העדכניים, ולא היו תוכניות מתאר בתוקף. בשונה מיישובים יהודים, מרבית הקרקעות במרקם הבנוי של יישובים ערבים הן קרקעות ועתודת קרקעות המדינה נמוכה מאוד, מה שמעכב ומקשה מאוד על הליכי התכנון. חסם זה הקשה מאוד על יישום התוכנית בהיותו

⁸⁰ תחאוכו, קלישר ומושקלב (2020).

⁸¹ מתוך 85 רשויות, 37 רשויות עלו בדירוג 1 ורשות אחת עלתה ב 2 דירוגים, במהלך התקופה אף רשות לא ירדה בדירוג.

"צוואר בקבוק" המונע פיתוח של תשתיות, בניית מעונות יום, הקמת מוסדות ציבור, ועוד. לכן, ישנה חשיבות רבה בנקיטת צעדי מדיניות שונים ומשלימים על מנת להקל על הליכי התכנון והסדרת הקרקעות ביישובים הערבים.

חשוב להאיץ את תהליכי התכנון עד להגעה ליעד שבו בכלל היישובים יש תוכנית מפורטת שניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה. לשם כך, ישנה חשיבות בהבנת המורכבות והשוני בנושא הקרקעות בין יישובים שונים בחברה הערבית תוך התאמת הליך התכנון המתארי והמפורט לצרכיהם הייחודיים ולמצב בשטח. חשוב גם להגמיש קריטריונים בהתקדמות בהסכמים האסטרטגיים לפיתוח היישובים, ולהימנע ממצב בו אי עמידה בתנאי תכנון כמותיים קשיחים מדי בנוגע ליחידות דיור חדשות או הסדרת יחידות קיימות, מונע תקציבי פיתוח, בינוי ושיווק של מבנים ויחידות דיור בקרקעות שתכנון כבר הוסדר.

יש חשיבות רבה ללמוד מהניסיון החיובי של התכנון בוותמ"ל, כפי שהעידו עליו הרשויות המקומיות כאפיק אלטרנטיבי ומואץ לתכנון במקרים בהם יש עיכוב בתכנון בצינורות המקובלים של הוועדות המקומיות והמחוזיות, אך גם חשוב להמשיך, לעקוב ולבדוק אם השימוש בוותמ"ל מסיר חסמים גם בטווח הארוך, ולא דוחה את ההתמודדות עימם לשלבים מאוחרים יותר של הבנייה. יש לפעול כדי ליצור מנגנון עבודה משותף ובהיר לתכנון שכלול ממשק נוח לשיתוף פעולה בין רשות מקרקעי ישראל, מנהל התכנון, משרד הבינוי והשיכון, והרשויות המקומיות. בשל המחסור החריף בקרקעות במדינה ביישובים הערבים, ובשל השכיחות הגבוהה של קרקע פרטית בחלק ניכר מהמרקם העירוני, חשוב לקדם מנגנונים לחלוקה מחדש והסדרים עם בעלי הקרקעות, למשל מנגנון פיצוי של החלפת קרקע פרטית בקרקע מדינה. יש גם לשקול פתרונות של הגדלת קרקעות המדינה ליישובים ערבים באמצעות בחינה מחדש של גבולות הרשויות, משום שחלק ניכר מקרקעות המדינה נמצא בשולי היישובים הערבים.

קושי נוסף בביצוע התקציבי של תוכנית החומש היא הדרישה להשתתפות במימון מצד הרשויות (Matching). חסם זה משמעותי כיוון שרשויות ערביות רבות הינן גרעוניות ומתקשות לספק את השירותים השוטפים לתושביהם. הקושי בגיוס משאבים ברשויות הערביות נובע מהדירוג החברתי-כלכלי הנמוך של התושבים ברשות ובשל היעדר אזורי תעסוקה ומסחר המאפשרים הסתמכות על הכנסות מארנונה עסקית אשר מהווה נדבך משמעותי בהכנסות הרשויות היהודיות. נדרשת חשיבה מחדש על התועלת במנגנון זה, בעיקר עקב אי-השוויון המובנה שיש בהכנסותיהם של יישובים ערבים, ובשל היותו מנגנון רגרסיבי הדורש שיעור מימון דומה בקרב כלל הרשויות המקומיות. יש לשקול בניית מנגנון חלופי עם מציג נמוך יותר לרשויות בדירוג כלכלי-חברתי נמוך, וזאת מכיוון שבמבחן התוצאה תקציבים רבים שנועדו לצמצום פערים לא מגיעים לרשויות בשל דרישה זו.

יש מקום לשיפור ביכולת של הרשות המקומית עצמה למצות את המשאבים המוקצים שלה ולשפר את איכות משאבי האנוש המצויים בה. רשויות שהוקצו להם מְמָצָאִי משאבים מטעם המדינה לרוב דיווחו על ניסיון חיובי, וכדאי שבכל הרשויות המקומיות ימונו מְמָצָאִי משאבים מטעם המדינה, ולא רק בחלק מהרשויות כפי שהיה בתוכנית 922. יש לנקוט בצעדים ובתמריצים לעידוד גיוס כוח אדם איכותי לרשויות המקומיות בכלל, ובפרט למחלקות ההנדסה, שם המחסור בולט במיוחד. כמו כן, יש למצות את המשאבים בתחומים בהם יש להגביר ככל האפשר את הפרויקטים המבוצעים על ידי הגופים הממשלתיים עצמם כדי להקל על הנטל המוטל על כתפי הרשויות.

לקח נוסף מתוכנית 922 הוא הצורך לעשות מיפוי מקדים של צרכי הרשויות המקומיות טרם הקצאת התקציבים, תוך דיאלוג מתמיד עמן, וזאת כדי למנוע מצבים שבהם הרשויות מרגישות שסעיפי התקצוב "הונחתו עליהם" מלמעלה ואינם בהכרח תואמים את צרכי הרשות. יש צורך בדיאלוג כזה גם כדי שתהיה התאמה בין היקפי הקצאות התקציבים לפרויקטים לבין עלותם בפועל, כדי להימנע ממצבים בהם התקציב למבני ציבור או לתשתיות לא מנוצל עקב היותו נמוך מדי או לא מספק לצרכי הפרויקט. דיאלוג מתמשך עם הרשויות חשוב גם כדי שתהיה אינטגרציה נכונה בין תוכניות החומש לבין תוכניות מגירה קיימות שקיימות בחלק ניכר מהרשויות.

לבסוף, חשוב לבנות מנגנונים ארוכי טווח שיאפשרו ממשק ושיתוף פעולה נוח בין משרדי הממשלה, הרשויות המבצעות (כמו רמ"י ומנהל התכנון), והרשויות המקומיות, כדי לאפשר החלפת ידע בין תוכניות הממשלה לבין תנאי הביצוע בשטח. ישנה חשיבות בהסדרת מנגנוני התקצוב של התוכנית באופן ארוך טווח, גם לאחר שיבואו לסיומן תוכניות החומש, כדי להבטיח יכולת ארוכת טווח בהמשך מיצוי המשאבים הממשלתיים.

באוקטובר 2021, אושרה תוכנית חומש חדשה לחברה הערבית המבוססת על החלטת ממשלה 550 לקידום אוכלוסיית המיעוטים לשנים 2022-2026. לתוכנית זו הוקצו סכומים של כ-30 מיליארד ₪. בתוכנית מתוקצבים תחומים דומים לתוכנית החומש הקודמת, וכן ניכרת הרחבה לתחומים נוספים כמו רווחה, בריאות ותיירות. המשך יישום תוכניות חומש לחברה הערבית הוא חשוב, אך יש להקדיש תשומת לב רבה להפקת לקחים מתוכנית 922 לגבי התמודדות עם החסמים והעיכובים בביצוע התקציבים, כדי להגיע לשיעורי ניצול גבוהים יותר.

למרות כל הקשיים, תוכנית החומש 922 הייתה קפיצת דרך משמעותית בקידום האוכלוסייה הערבית בישראל והיא משקפת את ההבנה שהחברה הערבית מתקצבת בחסר בהשוואה לחלקה היחסי באוכלוסייה, ושיפור מצבה צריך להיעשות באמצעות תוכנית הוליסטית מקיפה בכל תחומי החיים. אך מסמך זה גם הציג זרקור על מגוון חסמים וקשיים שגרמו לחוסר ניצול של חלק מהתקציבים בתחומים מסוימים. לכן, יש להפיק לקחים ותובנות לצורך המשך יישום תוכניות עתידיות לקידום כלכלת החברה הערבית. המשך האינטגרציה של החברה הערבית בישראל הוא חיוני הן לקידום רווחתם של התושבים הערבים ולצמצום פערים בינם לבין האוכלוסייה היהודית, והן למיצוי פוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי בטווח הארוך.

לתוכניות חומש הוליסטיות – כמו תוכנית 922 ותוכנית 550 – יתרונות גדולים בקביעה מסודרת של יעדים ומטרות, רתימת גופים ממשלתיים שונים ליישום התוכנית, בניית מנגנוני מעקב וקידום תהליכי סגירת פערים והעצמה כלכלית של האזרחים ושל הרשויות הערביות. חשוב להמשיך ולקדם בשנים הקרובות את תוכנית החומש כדי להמשיך ולתקן את מנגנוני התקצוב ולקדם את הפיתוח הכלכלי בחברה הערבית, ולצד זאת לפעול לכך שבטווח הארוך ההקצאה ההוגנת לאוכלוסייה הערבית תעוגן באופן קבוע בבסיס תקציב המדינה על סמך קריטריונים שוויוניים ושקופים.

נספח א – סקירת החלטות ממשלה קודמות

ראשית יפורטו ההחלטות הממשלה שהתקבלו בין השנים 2000-2005 אשר במספר החלטות שונות נגעו במרבית אוכלוסיות המיעוטים (לוח – 1). ב-22 באוקטובר 2000, סמוך למאורעות אוקטובר (אינתיפאדת אל-אקצה), החליטה ממשלת ישראל על תוכנית רב שנתית בהיקף של 4 מיליארד ₪. התוכנית נהגתה במטרה לפתח את יישובי החברה הערבית. על פי בליקוף (2005), הביצוע התקציבי עמד על כ-70% בלבד מהתקציב המקורי שיועד לתוכנית, ואילו התוכנית עצמה לא נוצלה במלואה. בהמשך נולדה החלטת ממשלה 881 בספטמבר 2003, שהתמקדה בפיתוח היישובים הבדואים הקיימים בנגב, ותוכננה ליישום על פני חמש שנים בתקציב של כמיליארד ₪. לאחר כמספר חודשים, בינואר 2004, התקבלה החלטת ממשלה 1403, לטובת פיתוח יישובים בדואים בצפון בעלות של 172 מיליון ₪; והחלטת ממשלה 3956, שהתקבלה ביולי 2005 בה תוכננה תוכנית לפיתוח יישובי אבו-בסמה בנגב.

גל נוסף של תוכניות חומש, שעיקרן היה קידום כלכלי- חברתי של מגזרי המיעוטים התרחש בין השנים 2010-2015. במרץ 2010 התקבלה החלטת ממשלה 1539 שקבעה תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים בהיקף של כ-780 מיליון ₪. החלטה זו יועדה למספר מצומצם של יישובים והיוותה פיילוט לתוכניות ההמשך. בשנת 2012 במסגרת יישום דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (דו"ח וועדת טרכטנברג), התקבלו שתי החלטות ממשלה שעיקרן היה הרחבת תחומי הפעילות שנקבעו בהחלטה 1539 למספר רב של יישובים (החלטות ממשלה 4193 ו-4432). החלטות אלו מחד גיסא, הרחיבו את רשימת היישובים הזכאים, ומאידך גיסא, הגדילו את ההקצאות המקוריות בכמיליארד ₪. לאחר שנתיים, מצא משרד מבקר המדינה כי יישום החלטות אלו ותוכנית החומש כולה לא הגיעו למיצוי היעדים (מבקר המדינה, 2013). זאת, לאור חסמים ביורוקרטיים בהקצאת התקציבים; ניהול כושל ותרבות ארגונית לקויה ברשויות המקומיות; יחס לא שוויוני מצד מוסדות המדינה כלפי האזרחים הערביים, ניהול לקוי ומהותי של הרשות לפיתוח כלכלי; מנגנון תקצוב אשר כלל השתתפות עצמית (Matching) שאינה תואמת את היכולת הכלכלית של הרשויות, ועוד.

לוח 1 החלטות ממשלה לקידום החברה הערבית

החלטת ממשלה*	תקופה	אוכלוסיית יעד	תקציב (במיליארדי ₪)	תחומי פעילות
2467 אוקטובר 2000	2001-2004	73 יישובים ערביים	3.95	חינוך, תעסוקה, תעשייה ודיור.
881 ספטמבר 2003	2003-2008	בדואי בנגב	1.1	הסדרת קרקעות, הקמת יישובים חדשים וחיזוק אכיפת החוק
1403 ינואר 2004	2004-2005	בדואי צפון	0.17	פיתוח יישובים
3956 יולי 2005	2005-2008	יישובי אבו-בסמה בדואים דרום	0.39	פיתוח יישובים
1539 מרץ 2010	2010-2014	12 יישובים מכלל אוכלוסיית המיעוטים	0.78	פיתוח כלכלי ותעסוקתי, דיור ונדל"ן, נגישות תחבורתית, ביטחון אישי ואכיפה
3708 ספטמבר 2011	2012-2016	בדואים בנגב	1.2	פיתוח כלכלי ותעסוקתי, פיתוח תשתיות וחיזוק הביטחון האישי
4193 ינואר 2012	2012-2014	כלל אוכלוסיית המיעוטים	0.73	עידוד תעסוקה
4432 מרץ 2012	2012-2016	כלל אוכלוסיית המיעוטים	0.25	מגורים ונדל"ן
2365 דצמבר 2014	2015	כלל אוכלוסיית המיעוטים	0.66	פיתוח כלכלי ותעסוקתי, דיור ונדל"ן, נגישות תחבורתית וביטחון אישי ואכיפה
543 ספטמבר 2015	2015	כלל אוכלוסיית המיעוטים	0.15	סיוע מידי

* הלוח כולל את החלטות הממשלה העיקריות שהתקבלו ביחס לקידום כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים בישראל

בסוף דצמבר 2014 התקבלה החלטה נוספת, מספר 2365, לפיתוח כלכלי ביישובי המיעוטים לשנת 2015. החלטה זו המשיכה את הקודמת לה משנת 2010, ולה הוקצו 664 מיליון ₪ שיועדו ל-66 יישובים. במסגרת תוכנית הפיתוח הכלכלי, הוחלט על הקמת צוותי עבודה שיעסקו בדיור, באזורי תעשייה ובהכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות, כך שיגישו המלצות לטיפול בסוגיות אלו. בהמשך להחלטה זו, התקבלה בספטמבר 2015 החלטת ממשלה 543, בה הוחלט על העברת סיוע מידי לאותם 66 יישובים בסך של 150 מיליון ₪. עוד הוחלט, על הקמת צוות משותף לרשות לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית במשרד ראש הממשלה. מלוח 1 ניתן להבחין כי מאז שנת 2000 היו מספר החלטות שמטרתן לפתח את יישובי המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי. במסגרתן, הקמת צוותי עבודה, בניית רשות לפיתוח כלכלי, הקצאת תקציבים ושימת דגש על מגוון תחומים. מצד שני, בכל תוכניות העבר של חברות המיעוטים הוקצו תקציבים בהיקף מוגבל והיו בעיות של חוסר ניצול ומיצוי תקציבי. למעשה, מאז 2004 לא הייתה שום תוכנית בסדר גודל של מעל מיליארד שקל לחברות המיעוטים. לכן, תוכנית 922 הנידונה במסמך היוותה קפיצה משמעותית מאוד בתקצובה של החברה הערבית בכל תחומי החיים ביחס להחלטות בשנים קודמות.

נספח ב – פערים בין האומדנים במסמך לבין ביצוע התוכנית בשטח

הניתוח בעבודה נסמך על קובץ נתונים שהתקבל על ידי הרשות הכלכלית לפיתוח של מגזרי המיעוטים במשרד לשוויון חברתי. הנתונים שבידנו מעודכנים לנובמבר 2021 ושימשו את המשרד לשוויון חברתי בניתוחים שנעשו לסיכום תוכנית החומש 922. בפועל עשויים להיות פערים בין הנתונים שבידנו לבין הוצאה הכספית שהייתה בפועל בסוף התוכנית. להלן הסיבות העיקריות לפערים ואומדנים להיקף הפערים והשפעתם על האומדנים השונים.

• הארכת תקנות תקציביות עד לשנת 2022

ישנם מספר תחומי פעילות, ובפרט בתחומי התשתיות, בהם ניתנה לרשות ארכה לסיים את הביצוע עד סוף שנת 2022. כאשר בחלק מתחומי התשתית התשלום בעבור הביצוע נעשה בכפוף להשלמת אבני דרך, כך שייתכן שבסעיפים כגון: **ביוב; מוסדות ציבור; מעונות יום ותשתיות תחבורה** הביצוע בשטח הושלם במהלך שנת 2022 והאומדנים התעדכנו כלפי מעלה.

• סעיפי תקציב משותפים להחלטות ממשלה לקידום אוכלוסיות נוספות (בדואים, דרוזים וצ'רקסים)

ישנם מספר תחומי פעילות שבהם התקציב משותף עם החלטות הממשלה 2397 ו-959. הנתונים שבידנו דווחו על ידי משרדי הממשלה לידי המשרד לשוויון חברתי אשר היה אחראי על החלטה 922 בלבד. חלק ממשרדי הממשלה דיווחו את הביצוע האחוד של הסעיף בהחלטת הממשלה למשרד לשוויון חברתי וחלק דיווחו רק את הביצוע הרלוונטי לרשויות שנכללו בתוכנית 922, ולא כללו בדיווח את הביצוע ליישובים בדואים, דרוזים וצ'רקסים. פערים אלו בולטים בתחומי התשתיות והתחבורה.

• פערים בדיווח של משרדי הממשלה בתתי תחומים פרטניים

ישנם תתי סעיפים ומשימות שלא התקבל עבורם דיווח ממשרדי הממשלה עד לנובמבר 2021. **בחינוך הבלתי פורמלי** הדיווח האחרון הינו לשנת 2019, עקב בעיות בהתחשבות מול הרשויות המקומיות על השנים 2020 ו-2021, בפרט עקב נושאים הקשורים לקורונה ונושאים תרבותיים ייחודיים.⁸² בפועל, הרשויות הגיעו להסדרים עם המשרד, אך הנתונים שבידנו אינם מעודכנים.

להלן אומדן לשיעור הביצוע ללא התחומים בהם ישנם פערי דיווח:

הקצאה בפועל (מיליארדי ₪)	ניצול בפועל (מיליארדי ₪)	שיעור ניצול (אחוזים)	
13.19	9.23	70	כלל סעיפי התוכנית
9.61	7.83	81	סעיפים ללא בעיות מיוחדות באומדן
3.57	1.40	39	סעיפים עם אומדן חסר

⁸² התשלום בסעיף זה נעשה בהתאם לנוכחות התלמידים בפועל. בשנים אלו היו הגבלות התקהלות אשר מנעו מהתלמידים להגיע, בעוד שהרשות הייתה כבולה בחוזה מול ספק השירות. סוגיה דומה הייתה גם בתקופת החגים המוסלמים.

כדי ללמוד על אודות אתגרי היישום של תוכנית החומש ברשויות המקומיות ערכנו שיחות בשישה רשויות מקומיות עם ראשי המועצה ובעלי תפקידים בכירים.⁸³ זאת במטרה להבין כיצד הם מעריכים את הצלחתה של החלטת הממשלה 922, על היבטיה השונים כמו גם את קשייה. בחירת הרשויות נעשתה כך שיהיה ייצוג לרשויות המקומיות בעלי שיעור ביצוע מעל ומתחת לממוצע, דהיינו, רשויות שהצליחו לנצל חלק גדול מהתקציבים ורשויות אחרות אשר הצליחו באופן חלקי. כדי לתת ביטוי לשונות במאפייני הרשויות, נבחרו רשויות מקומיות מאזורים גאוגרפים שונים (צפון, גליל והמשולש), עם גודל אוכלוסייה שונה. משך השיחה היה כשעה וחצי והיא נערכה בעזרת שאלות מנחות, שאפשרו למשתתפים להתייחס להיבטים שונים הקשורים להחלטת הממשלה 922. להלן השאלות המנחות שנשלחו לרשויות שהשתתפו בשיחות.

מטרת השיחה

להבין כיצד הרשויות המקומיות ראו את תוכנית החומש במסגרת החלטת 922, בהתייחסות לנושאים הבאים:

1. התאמת המענים בתוכנית לצרכי הרשות ?
2. תפיסת מידת הצלחת יישום התוכנית ברשות?
3. חסמים ודרכי התמודדות ביישום תקציבי התוכנית ברשות?
4. לקחים לתכנון ויישום תוכנית חומש מה ניתן לשנות בתוכנית על מנת להגביר את יישומה?

שאלות

1. התאמת המענים בתוכנית לצרכי הרשות

- האם במסגרת גיבוש תוכנית החומש או בשלבי יזומה היה מיפוי צרכי הרשות בתחומים השונים?
- האם תחומי העיסוק של התוכנית ענו על צרכי הרשות (העצמת רשויות, חינוך, תעסוקה ותשתיות) ?
- אילו מבין התחומים או המענים שניתנו לרשות היו בעלי ההתאמה המרבית לצרכי הרשות? חינוך בלתי פורמלי / תשתיות תחבורה / תכנון קרקע / הקמת מוסדות ציבור ומעונות יום / אזורי תעשייה / מרכזי תעסוקה / ביטחון פנים
- אילו מבין התחומים או המענים שניתנו לרשות היו בעלי ההתאמה נמוכה לצרכי הרשות? חינוך בלתי פורמלי / תשתיות תחבורה / תכנון קרקע / הקמת מוסדות ציבור ומעונות יום / אזורי תעשייה / מרכזי תעסוקה / ביטחון פנים

2. תפיסת מידת הצלחת יישום התוכנית ברשות?

- האם לדעתך הרשות הצליחה ביישום תוכנית החומש ?
- באילו תחומים הייתה לתוכנית החומש את התרומה המשמעותית ביותר לרשות?
- אילו תקציבים היה לרשות יותר קל ליישם במסגרת תוכנית החומש?
- אילו תקציבים היה לרשות יותר קשה ליישם במסגרת תוכנית החומש?

⁸³ בכל השיחות נכחו ראשי הרשויות, וברובן השתתפו גם הגזבר, מהנדס העיר וראש אגף החינוך..

3. חסמים ודרכי התמודדות ביישום תקציבי התוכנית ברשות?

- האם היה לרשות חסמים ביצוע תקציבי התוכנית ומהם?
- האם לרשות היה קשר ישיר עם משרדי הממשלה ? ואם איזה משרד היה קל או קשה לפעול ליישום התוכנית ?
- האם הרשות התמודדה עם חסמים פנימיים ברשות? תוך התייחסות לנושאים הבאים :
 - גיוס משאבים למאצ'ינג, איגום משאבים ;
 - התמודדות עם הבירוקרטיה ומיצוי משאבים ;
 - חוסר תיאום בתוך הרשות בין בעלי העניין השונים.
 - העדר כוח אדם הולם לגודל הרשות וסוגי הפעילות שהתקבלו במסגרת התוכנית.
- האם הרשות התמודדה עם חסמים אובייקטיביים/ חיצוניים? תוך התייחסות לנושאים הבאים :
 - מחסור בקרקעות פנויות וקושי בתהליכי תכנון
 - התנגדות תושבים ;
 - חוסר התאמה בין הערכת עלות התקציבית לעלות הפרויקט בפועל (דוגמת הטופוגרפיה)
- מבין כל החסמים שצינת עד כה מה היו המשמעותיים ביותר ?
- האם הרשות נעזרה בגוף חיצוני לצורך יישום התוכנית ? הגשת בקשות, מיפוי והצפת צרכים מול המשרדים
- איזה סוג סיוע? חברת ייעוץ, עמותה, הקצאת עובדים פנימיים, ממצא משאבים משוויון חברתי וכו'
- מעבר להתייחסות לסעיפים פרטניים בקרב הרשות – כאן אולי להתמקד בדברים המשמעותיים ביותר מבחינת עלות תקציב וביצוע – המטרה לא מיקרו אלא דרך דוגמאות ספציפיות להבין קשיים.

4. לסיום האם ישנם לקחים לתכנון ויישום תוכנית חומש מה ניתן לשנות בתוכנית על מנת להגביר את יישומה?

נספח ד - טבלה מרכז למדדים שהוצגו בעבודה

שנינו	שנת סיום	שנת סיום	שנת סיום	שנת סיום	שנת סיום	שנת סיום	שנת סיום
שנינו	שנת סיום	שנת סיום	שנת סיום	שנת סיום	שנת סיום	שנת סיום	שנת סיום
21	-75	2022	-96	2016	נקודות ציון	PIRLS קריאה כיתות ד'	3.1.1 חינוך פורמלי
25	-23	2017	-48	2015	נקודות ציון	מיצב ה' - מתמטיקה	
23	1	2017	-22	2015	נקודות ציון	מיצב ה' - אנגלית	
13	-60	2019	-73	2015	נקודות ציון	TIMSS - מתמטיקה כיתה ח'	
10	-40	2018	-50	2015	נקודות ציון	מיצב"ב ח - מתמטיקה	
9	-46	2018	-55	2015	נקודות ציון	מיצב"ב ח - אנגלית	
26	-21	2018	-47	2015	נקודות ציון	מיצב"ב ח - מדעים	
-20	-136	2022	-116	2015	נקודות ציון	PISA - בני 15 קריאה	
6	-98	2022	-104	2015	נקודות ציון	PISA - בני 15 מתמטיקה	
8	-3	2021	-11	2015	אחוזים	שיעור זכאות לבגרות	
9	-13	2021	-22	2015	אחוזים	סטודנטים לתואר ראשון משכבת הגיל	3.1.2 השכלה גבוהה
0.39	+0.18	2016-2021	-0.21	2010-2015	מ"ר לתושב	גמר בנייה של כבישים	3.2.1 תשתיות תחבורה
1.8	-0.7	2019	-1.1	2015	ביחס לאלף איש	מספר תחנות אוטובוס לאלף איש	3.2.2 תחבורה ציבורית
0.05.-	38	2019	-0.16	2015	אחוזים	שיעור כיסוי יישובי של תחנות אוטובוס	
0.7	9.0	2019	9.7	2015	ביחס לאלף איש	מספר יעדים וישובים עם 2,000 תושבים ומעלה	
0.2	0.7	2019	0.9	2015	ביחס לאלף איש	מספר הנסיעות לאלף איש ביום מייצג	
43	26	2016-2021	-7	2010-2015	מ"ר לתושב	גמר בנייה של קווי ביוב	3.2.3 ביוב ותאגוד
9	-30	ינואר-יולי 2023	-39	2014	אחוזים	שיעור תעסוקה נשים +15	3.3 תעסוקה
2	-8	ינואר-יולי 2023	-10	2014	אחוזים	שיעור תעסוקה גברים +15	
-5	-15.4	2021	-10.6	2015	אחוזים	שיעור המדווחים על תחושת הביטחון ללכת לבד בשעות החשכה באזור בו הם גרים	3.4 חברה
21	39	2015-2019	18	2013-2015	אחוזים	שיעור הרשויות המקומיות שהתקדמו בדירוגן הכלכלי-חברתי	סיכום

¹ פער חיובי מציין יתרון לערבים ופער שלילי