

החלטות ממשלה בעניין האזרחים הערבים, תוכניות פיתוח ליישובים הערביים ומעקב אחר ביצוען, 1999-2005

מיכל בליקוף

במסגרת הסקירה שלהלן נעקוב אחר חלק מהחלטות ועדת השרים לענייני מגזר המיעוטים שהתקבלו בין השנים 1999-2005 ואחר יישומן. מתוך החלטות אלה, המשרטטות קווים למדיניותה של ממשלת ישראל כלפי האזרחים הערבים, ניתן לעמוד על חלק מהיבטיה של מדיניות זו במהלך חמש השנים שחלפו מאז אירועי אוקטובר. מטרת הסקירה היא לבחון באיזו מידה אכן מטופלים אותם נושאים דחופים של פערים ואי-שוויון בין יהודים וערבים, וכיצד (או באיזו מידה) תורם אופן הטיפול בתחומים אלה לצמצום הפערים בין יהודים וערבים ולשיפור מעמדם של אזרחי ישראל הערבים כאזרחים שווים במדינת ישראל.

המקורות שעמדו לרשותנו הם נוסח החלטות הממשלה שהתקבלו במסגרת "ועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי" בין השנים 1999-2005,¹ דו"ח האגף לתיאום ובקרה במשרד ראש הממשלה על ביצוע התוכנית הרב-שנתית ליישובים הערביים בין השנים 2001-2004, דו"חות מבקר המדינה וחומר מאתרי ממשל שונים.

במסגרת סקירה זו נתמקד במעקב אחר תוכניות הפיתוח ונעסוק בארבע שאלות עיקריות:

1. מהם הנושאים לטיפול ומהם עקרונות הפעולה כפי שעולים מהחלטות הממשלה.
2. מהו היקף המחויבויות התקציביות, ובאיזו מידה עומדים משרדי הממשלה במחויבויות התקציביות הנובעות מהחלטות הממשלה.
3. באיזו מידה ואופן מתקדמים הפרויקטים לפיתוח, ומהם החסמים העיקריים להתקדמות. נתמקד במעקב ביצוע פרויקטים במסגרת תוכניות הפיתוח בששת משרדי הממשלה שבתקציביהם היו מרוכזים מרבית תקציבי הפיתוח: משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, המשרד לתשתיות לאומיות, משרד התחבורה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ומשרד החינוך.
4. במספר תחומים נתייחס לשאלת מבחן התוצאה - מהן המגמות העולות ביחס למצב הפערים בין יהודים וערבים בתחומי החיים השונים במהלך 5-10 השנים האחרונות.

1. נושאים לטיפול ועקרונות פעולה בהחלטות הממשלה

עבודת מטה במשרד ראש הממשלה

משנת 1992 ואילך (ממשלת רבין) החל משרד ראש הממשלה לתאם עבודת מטה בין-משרדית בתחומי פיתוח, כלכלה וחברה בהיקפים ארציים, אזוריים ומגזריים, שהממשלה ראתה חשיבות מיוחדת בקידום. מדובר בנושאים כגון פיתוח תשתיות התחבורה, המים, הביוב והתעסוקה וכן פרויקטים

1 הסקירה שלהלן מובאת במסגרת המגבלות והסייגים הבאים. ראשית, לא כל החלטות הממשלה שהתקבלו במסגרת ועדת השרים לענייני ערבים היו לפנינו. שנית, להחלטות ממשלה רבות, שהתקבלו שלא במסגרת ועדת השרים לענייני מגזר המיעוטים, יש השלכות ישירות או עקיפות על מצבם ומעמדם של אזרחי ישראל הערבים. ההתייחסות לאותן החלטות במסגרת סקירה זו תהיה חלקית בלבד, אם בכלל.



בתחומי החברה והרווחה. הוקמו ועדות שרים וועדות מנכ"לים, שבמסגרתן גובשו תוכניות כוללניות רב-תחומיות ורב-שנתיות כגון תוכנית אופק לסיוע נקודתי, תוכנית הסיוע ליישובי קו העימות וכדומה. נושא הפיתוח לאוכלוסייה הערבית היה אחד הנושאים שהוגדרו כנושא דחוף שראוי לטפל בו במסגרת עבודת-המטה. במהלך שנות התשעים הולכת ומתהווה מתכונת לטיפול, ביצוע, מעקב ודיווח בנושאי פיתוח לאוכלוסייה הערבית.

יעדים ועקרונות פעולה

בין השנים 2000-2004 נתקבלו כחמש החלטות ממשלה בנוגע למבנה הארגוני לעיצוב המדיניות הממשלתית ביחס לאזרחי המדינה הערבים. במסגרת זו הוגדרו חמישה יעדים ועקרונות פעולה עיקריים²:

- קבלת מידע שוטף והערכות מצב:** קבלת הערכות מצב תקופתיות וניתוח המצב הקיים בכל הקשור למעמד החברתי-כלכלי והאזרחי של הערבים אזרחי ישראל - והצרכים הנובעים מכך. בנוסף - דיווח שוטף והערכות מצב לגבי הלך הרוחות בקרב קבוצה זו.
- גיבוש מדיניות:** גיבוש מדיניות אחידה וקוהרנטית על פי הערכות המצב והצרכים העולים מן השטח.
- תאום בין-משרדי:** ייעול ותיאום עבודת המשרדים במסגרת עבודת מטה.
- מעקב ובקרת ביצוע:** מתכונת מעקב ובקרה אחר ביצוע המדיניות ותוכניות הפיתוח, הן מבחינת ההקצאה התקציבית והן ברמת התקדמות ביצועם של פרויקטים בשטח.
- ייצוג האזרחים הערבים:** הרחבת ייצוג האזרחים הערבים בשלבי קבלת החלטות השונים ובכל אחד מהגופים והפורומים העוסקים בגיבוש המדיניות. זאת במקביל להרחבת ייצוגם של הערבים בעובדי מדינה במשרדים השונים, בדגש על משרות בכירות.

תהליך גיבוש מתכונת לקבלת החלטות בנוגע לאוכלוסייה הערבית

במהלך התקופה הנסקרת חל מעבר משימוש ביועץ לוועדת השרים לענייני ערבים³, למינוי גוף מייצג, שאחראי על ניתוח המצב הקיים וגיבוש הצעות לפעולה. כחודשיים וחצי אחרי אירועי אוקטובר הוחלט על הקמתה של **חטיבה לענייני האזרחים הערבים בישראל**⁴, שתפעל - לתקופה ניסיונית של שנה - לצד ועדת השרים לענייני ערבים, כיחידה מנהלית במשרד יו"ר ועדת השרים.

באוגוסט 2003, ערב פרסום דו"ח ועדת אור, הוחלט⁵ על **הקמת מועצה מייצגת קבועה, בריכוז המועצה לביטחון לאומי**, לענייני אזרחי ישראל הערבים ומערכת היחסים בינם לבין אזרחי ישראל היהודים. על פי החלטת הממשלה תכלול המועצה נציגים מכל המשרדים העוסקים בנושא, נציגים של רשויות ערביות, יהודיות ומעורבות ומומחים חיצוניים.

כשנה אחר כך, במסגרת המלצות ועדת לפיד⁶, הוחלט להקים **רשות ממשלתית לקידום מגזרי המיעוטים** שמטרתה - "קידום וטיפול בבעיות הייחודיות של המגזרים הלא יהודיים בענייני תכנון ובנייה, תקציבים, מניעת

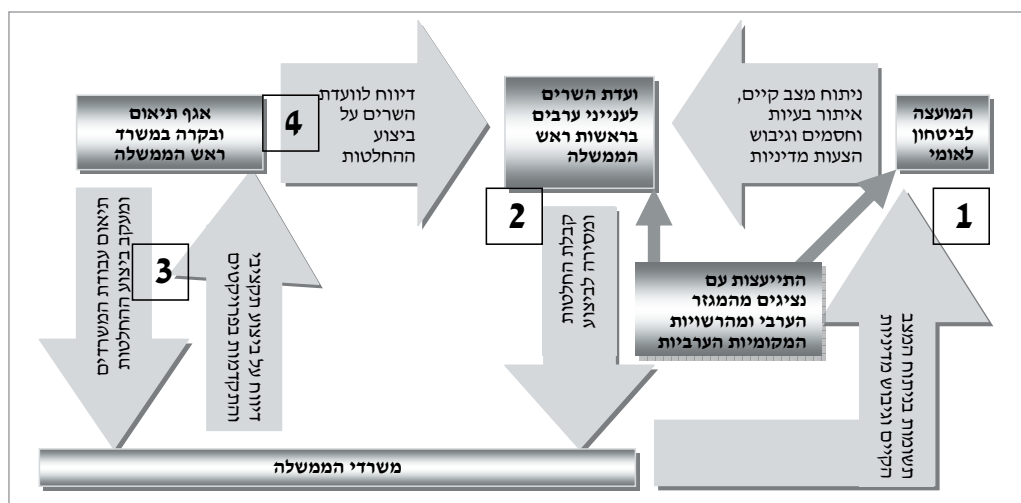
2 החלטות ממשלה: 982 (ערב/21) מיום 27.1.00; 983 (ערב/22) מיום 27.1.00; 2676 (ערב/56) מיום 14.12.00; 736 (ערב/8) מיום 19.8.03; 738 (ערב/10) מיום 19.8.03.
3 החלטה 983 (ערב/22) מיום 27/1/00
4 החלטת ממשלה 2676 (ערב/56) מיום 14/12/00
5 החלטה 738 (ערב/10) מיום 19/8/03
6 החלטה 2016 מיום 13/6/04

הפליה, ייצוג הולם בשירות המדינה, קידום החינוך ושילוב בחברה ובכלכלה הישראלית. כמו כן, לקיים מגעים שוטפים עם משרדי הממשלה השונים בקשר לטיפול במגזרי המיעוטים ולדווח על כך לראש הממשלה ולוועדת השרים לענייני ערבים⁷. בהתאם להחלטת הממשלה הרשות אמורה הייתה לקום בתוך שלושה חודשים מיום קבלת ההחלטה - במסגרת החלטה זו אמורים מערך הייעוץ לוועדת השרים, התיאום בין המשרדים השונים וכן המעקב והדיווח על ביצוע החלטות הממשלה להיות מרוכזים בידי הרשות.

ההחלטה בדבר הקמת רשות ממשלתית לא בוצעה עד כה, ובפועל ממשיכה המועצה לביטחון לאומי לרכז את מערך הייעוץ והדיווח התקופתי לוועדת השרים. את המעקב והבקרה על ביצוע החלטות הממשלה ותוכניות הפיתוח מרכז האגף לתאום ובקרה במשרד ראש הממשלה (ראו תרשים 1 מטה).

תרשים 1

תהליך גיבוש קווי מדיניות בעניין האזרחים הערבים ומעקב אחר ביצועם



ריכוז עיצוב המדיניות ביחס לאזרחים הערבים בידי המועצה לביטחון לאומי מדגיש את ההתייחסות לאזרחים הערבים כאל בעיית ביטחון⁷ בשעה שזוהי סוגייה אזרחית לגמרי. היסטוריה ארוכה של הקצאת משאבים מפלה היא מן הגורמים העיקריים לכך שהאזרחים הערביים מביעים שוב ושוב חוסר אמון בשלטון. לכן, תהליכי קבלת החלטות באשר לאזרחים הערבים חייבים להיות מוגדרים כסוגייה אזרחית, המונחית על-ידי עקרונות של צדק חברתי ושוויון אזרחי. על המדינה לכוון מסגרות קבועות ומחייבות של דיאלוג עם המנהיגות הערבית, ולא רק התייעצויות אישיות ומזדמנות. שינוי מעין זה יבסס התגבשות של פעולה מוסכמת, יבנה אמון בין המדינה לבין כעשרים אחוזים מאזרחיה, ויכוון באופן צודק ונכון את משאבי המדינה אל האזרחים הערבים, בשוויון עם האזרחים היהודים.

7 " העיסוק שלנו בנושא ערביי ישראל מתייחס לעובדה שבתפיסת הביטחון, זה אומר שאם יש מיעוט והמיעוט הזה של ערבים במדינת ישראל כנראה ימשיך לאורך שנים... מה אנחנו עושים היום כדי שבעוד עשרים שנה, חמישים שנה המיעוט הזה יהיה מיעוט ייחודי ולא עוין ומשתף פעולה - זו בעצם הראיה האסטרטגית של העניין" - מתוך הרצאתו של ד"ר ראובן גל, סגן ראש המועצה לביטחון לאומי "לקראת יישום דו"ח ועדת אורי" במסגרת ערב עיון שנערך במכון טרומן ביום 11.11.03 תחת הכותרת "דו"ח ועדת אורי - מפנה ביחסי האזרחים הערבים והמדינה".



נושאים בהם עוסקות החלטות הממשלה

ניתן למיין את החלטות הממשלה שנתקבלו במסגרת "ועדת השרים לענייני מגזר המיעוטים" לשלושה נושאים עיקריים:

- פיתוח הישובים הערביים
- מדיניות קרקעית ואכיפת חוקי תכנון ובניה⁸
- אזרחות וזהות⁹

סוגיית המדיניות הקרקעית וסוגיית האזרחות והזהות לא תכללנה במסגרת הסקירה שלהלן, שמתמקדת במעקב אחר ביצוע תכניות הפיתוח בישובים הערביים. במטרה להשוות את רמת הפיתוח בישובים הערביים לרמת הפיתוח הכלל ארצית התמקדו תכניות הפיתוח בתחומים הבאים: תשתיות ביוב, תשתית דרכים, הקמה והשלמה של מערך מבני ציבור, פיתוח תעסוקה וצמצום הפערים בחינוך¹⁰. כמו כן, הושם דגש על הצורך למצוא פתרון לבעיות התקציביות ברשויות המקומיות הערביות והעלאת מקורות ההכנסה העצמיים שלהן.

תשתיות בישובים הערביים ובשכונות ערביות בישובים מעורבים: תשתית הביוב - מערכת פנים יישובית ופיתרון קצה; מערכת הדרכים - השלמה ושיקום של דרכים פנימיות ודרכי גישה לישובים; וכן הקמה והשלמה של תשתית מבני הציבור.

תעסוקה: פיתוח אזורי תעסוקה והכשרה מקצועית לצמצום ממדי האבטלה והעלאת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה.

החינוך הערבי: צמצום הפערים בהישגים בחינוך והשלמת המחסור בכיתות הלימוד, ציוד, מעבדות וספריות.

הרשויות המקומיות הערביות: צמצום הגרעונות התקציביות ברשויות המקומיות, העלאת מקורות ההכנסה העצמיים של הרשויות באמצעות העמדת מקורות מניבי ארנונה כגון אזורי תעסוקה ומסחר, ובמקביל - עדכון חוקי העזר ברשויות המקומיות והעמקת הגבייה.

תוכניות פיתוח לאוכלוסייה הערבית

במהלך השנים 1995-2005 התקבלו שבע החלטות ממשלה בנוגע לתוכניות פיתוח כוללניות לאזרחים הערבים, הכוללות פרויקטים מתוקצבים לביצוע במהלך תקופת זמן מוגדרת עד שנת 2008. מדובר בחמש תוכניות פיתוח, על פי חלוקה מגזרית: תוכנית רב שנתית לפיתוח היישובים הדרוזים והצ'רקסים - 1995-1999; תוכנית פיתוח ליישובים הבדואים בצפון - 1999-2003; תוכנית רב שנתית לפיתוח היישובים הערביים - 2001-2004; תוכנית פיתוח ליישובים הבדואים הקיימים בנגב - 2003-2008; וכן תוכנית לפיתוח היישובים הבדואים החדשים בנגב - 2005-2008. תרשים 2 מתאר את תוכניות הפיתוח ומשך הזמן שהוקצה לביצוען לאורך ציר הזמן. החלוקה המגזרית לאורך ציר הזמן משקפת לעיתים את סדר העדיפויות של הממשלה ביחסה למגזרים השונים.

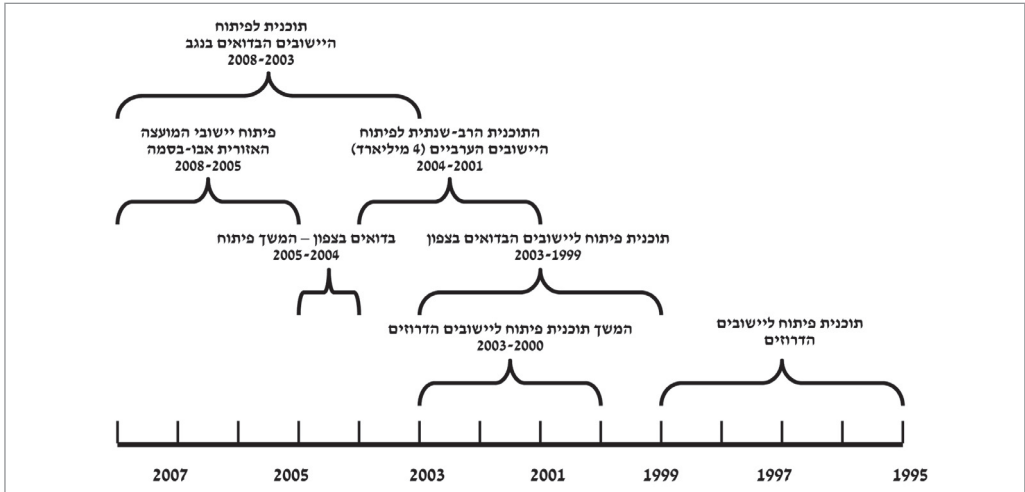
8 כולל נושאים כגון התביעות הקרקעיות של בדואים בנגב; העדפתם של המשרתים בכוחות הביטחון בכל הקשור להקצאת קרקע לבנייה למגורים, מחירי הקרקע ועלויות הפיתוח; ארגון מחדש של מערך הגופים שאחראים לאכיפת חוקי התכנון והבניה.

9 כולל נושאים כגון טיפול בנושא המקומות הקדושים לנוצרים ולמוסלמים הנטושים ברחבי הארץ; שירות לאומי לאוכלוסייה הערבית שלא חל עליה חוק גיוס חובה; יום הסובלנות.

10 תכניות הפיתוח ליישובים הדרוזים, הבדואים בצפון, היישובים הערביים והבדואים בדרום במסגרת החלטות הממשלה.

תרשים 2

תוכניות פיתוח לאורך ציר הזמן, 1995 – 2008



2. מחויבויות תקציביות של משרדי הממשלה, 1999-2005

בין השנים 1999-2005 קיבלו ארבע תוכניות פיתוח רב שנתיות תוקף במסגרת חמש החלטות ממשלה (ראו לוח 1). התוכניות הרב שנתיות יצרו מסגרת תקציבית והתוו לראשונה יעדים ביצועיים למדיניות פיתוח ליישובים הערביים¹¹. תוכניות הפיתוח יצרו שני ממדים של מחויבות ממשלתית: האחד - מחויבות לביצוע הפרויקטים. הפרויקטים כוללים בעיקר הקמה או השלמה של מערכות תשתית - כדוגמת ביוב ודרכים, בנייה של מבני ציבור והקמת שכונות מגורים חדשות. המימד השני הוא מחויבות תקציבית בפרקי זמן נתונים במטרה להגדיל את חלקה היחסי של האוכלוסייה הערבית בעוגה התקציבית - בהתאם לחלקה באוכלוסייה ו/או בהתאם לצרכי הפיתוח שלה. התקציבים שהוקצו - חלקם איגום של תקציבים שהיו קיימים במערכת ערב התוכנית וחלקם תוספת תקציבית. התוספת התקציבית ניתנה הן באמצעות הגדלת העוגה, והן באמצעות חלוקה מחדש של משאבים תקציביים קיימים.

הגדלת העוגה: חלקו של האוצר בתקציב תוכניות הפיתוח משקף את אלמנט הגדלת העוגה, כלומר, הגדלת תקציבי המשרדים לטובת ביצוע תוכניות הפיתוח. על-פי לוח 1, בתוכניות הפיתוח לבדואים בדרום ובצפון תוספת האוצר עמדה על כ-20% מתקציב התוכניות. בתוכנית הרב שנתית לפיתוח היישובים הערביים עמדה התוספת התקציבית על כ-30%. ובפיתוח יישובי המועצה האזורית אבו-בסמה הסתכמה התוספת התקציבית של האוצר בכ-40% מסך תקציב התוכנית.

חלוקה מחדש: במסגרת תוכנית הפיתוח הרב-שנתית צוין בנוסח החלטת הממשלה (2467 מיום 22.10.00) כי סכום של כמיליארד ₪ יתווסף לטובת פיתוח היישובים הערביים ממקורות פנים-משרדיים. זוהי החלטה על חלוקה מחדש של תקציבי המשרדים, שאמורה לאפשר להגדיל את הנחח התקציבי של

11 ראו נספח 1 - פירוט התקציבים לפי תוכניות ופרויקטים.



האוכלוסייה הערבית מתקציב המשרדים הקיים¹². בסך הכול אמורה היתה התוכנית הרב-שנתית להכפיל את תקציבי הפיתוח ליישובים הערביים ולהגדילם ב-2 מיליארד ש"ח - מיליארד ש"ח מהאוצר ומיליארד ש"ח מהסעות פנים-משרדיות.

לוח 1

החלטות ממשלה על תוכניות פיתוח ליישובים ערביים וליישובים בדואים בצפון ובדרום

תוספת האוצר כ- % מתקציב התוכנית	מזה: תוספת האוצר (מלש"ח)	היקף תקציבי (מלש"ח)	תקופת הפעלה	שם התוכנית	החלטת הממשלה
19.8%	121.90	614.95	2003-1999	תוכנית פיתוח ליישובים הבדואים בצפון	4644 מיום 15/11/98
?	?	172.10	2005-2004	תוכנית המשך לבדואים בצפון	1403 מיום 27/1/04
29.2%	1,150.70	3,946.85	2004-2001	תוכנית רב שנתית לפיתוח היישובים הערביים	2467 מיום 22/10/00
22.1%	239.65	1,084.75	2008-2003	תוכנית פיתוח ליישובים הבדואים הקיימים בנגב	881 מיום 25/9/03
40.3%	156.10	387.70	2008-2005	פיתוח היישובים הבדואים החדשים בנגב	3956 מיום 22/7/05

נתוני ההקצאה ושיעורי הביצוע

תוכנית הפיתוח לבדואים בצפון (החלטות 4464 ו-1403): במסגרת תוכנית הפיתוח ליישובים הבדואים בצפון (החלטה 4464) הוקצו 614.95 מיליון ש"ח, מתוכם עמד סכום הביצוע על 540 מיליון ש"ח¹³ המהווה 87.8% מסך ההקצאה במסגרת החלטת הממשלה. זהו שיעור ביצוע גבוה למדי, למרות שיישומם של חלקים בתוכנית היה איטי ביחס לפרקי הזמן שהוקצו במסגרת התוכנית¹⁴.

תוכניות הפיתוח לבדואים בדרום (החלטות 881 ו-3956): במסגרת החלטה 881 - תוכנית הפיתוח ליישובים הבדואים הקיימים בדרום (7 יישובים) הוקצו 1,084.75 מיליון ש"ח לשנים 2008-2003. מדו"ח מבקר המדינה מסי' 54 ב' עולה כי רק חמישה מהמשרדים החלו ביישום החלטה במהלך 2004 (משרד המשפטים, הבריאות, התשתיות הלאומיות, מינהל מקרקעי ישראל ומע"צ). נכון לסוף ינואר 2004 הוקצו רק 37% מהסכום שאמורה הייתה הממשלה להקצות במהלך אותה שנה. יתר המשרדים לא החלו כלל, עד אותו מועד, ביישום התוכנית¹⁵. בשנת 2005 הוקצו 210 מיליון ש"ח במסגרת תוכנית הפיתוח¹⁶ (עדיין אין נתוני ביצוע). אשר ליישובים הבדואים החדשים - במסגרת החלטה 3956 סך 387.7 מיליון ש"ח לשנים 2008-2005.

12 בנוסח החלטות הממשלה לגבי יתר תוכניות הפיתוח לא הוזכרו הסעות פנימיות במשרדים ואין בידנו מידע על כך ממקורות אחרים.
 13 הודעה לעיתונות מאת מזכיר הממשלה עו"ד ישראל מימון מיום 27.1.2004, אתר משרד ראש הממשלה www.pmo.gov.il.
 14 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 52 ב' לשנת 2001 ולחשבונית שנת הכספים 2000, 2002.
 15 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 54 ב' לשנת 2003 ולחשבונית שנת הכספים 2002, 2004.
 16 אתר משרד התעשייה המסחר והתעסוקה www.moit.gov.il, הודעות לתקשורת ולעיתונות, פברואר 2005, כניסה בתאריך 15/10/05.

החלטה 2467: התוכנית הרב-שנתית לפיתוח היישובים הערביים (תוכנית ה-4 מיליארד)

במסגרת התוכנית הרב-שנתית לפיתוח היישובים הערביים הוקצה סכום כולל של 3.9469 מיליארד ₪ לשנים 2001-2004. תוכנית הפיתוח כוללת את הרשויות המקומיות הערביות ואת היישובים הערביים השייכים למועצות אזוריות. מדובר בסה"כ ב-73 יישובים ב-56 רשויות מקומיות, מתוכם 50 עיריות ומועצות מקומיות ערביות, ועוד 23 יישובים ב-6 מועצות אזוריות (2 מועצות אזוריות ערביות ו-4 מעורבות).

נתוני ההקצאה והביצוע של התוכנית הרב-שנתית במהלך השנים 2001-2004: עקב קיצוצים שהושתו במהלך תקופת ביצוע התוכנית הוקצה בפועל סכום כולל של 3,150.7 מיליון ₪, המהווה 80% מהתקציב המקורי על-פי החלטת הממשלה. מהסך הנ"ל עמדה רמת הביצוע על 87 אחוזים, דהיינו - סכום הביצוע בפועל עומד על 2,738.3 מיליון ₪ המהווים 69.4% מהתקציב המקורי, על-פי החלטת הממשלה.

לוח 2

נתוני ההקצאה והביצוע של התוכנית הרב-שנתית במהלך השנים 2001-2004

החלטה 2467	3,946.9 מלש"ח
הקצאה בשנים 2001-2004	3,150 מלש"ח
שעור הקיצוץ	20%
סה"כ ביצוע במהלך השנים 2001-2004	2,738.3 מלש"ח
שיעור ביצוע מהחלטה 2467	69.4%
שיעור ביצוע מסך ההקצאה בפועל	87%

מקור: משרד ראש הממשלה, אגף תיאום מעקב ובקרה, דו"ח מעקב ביצוע החלטה 2467, אוגוסט 2005

נתוני ההקצאה והביצוע של התוכנית הרב-שנתית 2001-2004 לפי משרדי ממשלה: הביצוע התקציבי של כל אחד מהמשרדים בפועל, יחסית לסכום המקורי שהוקצה במסגרת החלטה 2467, הינו תוצר של שני גורמים:

- שיעור ההקצאה בפועל:** כמה הוקצה בפועל באמצעות החלטות ממשלה בשנים 2001-2004 יחסית לסכום ההקצאה המקורי במסגרת החלטה 2467.
- נתוני הביצוע מסך ההקצאה בפועל:** איזה אחוז מהסכום שהוקצה בפועל אכן בוצע הלכה למעשה.

לוח 3 להלן מתאר את מידת השפעתם של שני הגורמים הנ"ל (שיעור הקיצוץ ושיעור הביצוע) על שיעור הביצוע התקציבי מסך כל ההקצאה במסגרת החלטה 2467 בכל משרד ומשרד. שיעור הקיצוץ הממוצע בכל המשרדים עמד על 20%. לוח 3 ממוינים משרדי הממשלה לפי משרדים ששיעור הקיצוץ בתקציבם יחסית לסכום הנקוב בחלטה 2467 היה גבוה או נמוך מהקיצוץ הממוצע. כמו כן, שיעור הביצוע הממוצע בכל המשרדים עמד על 87%. לוח 3 ממיין את משרדי הממשלה לפי משרדים ששיעור הביצוע שלהם היו מעל או מתחת לממוצע.

כ-93% מתקציבי התוכנית מרוכזים ב-6 מ-14 המשרדים להם חלק בתוכנית (משרד התמי"ת, משרד



החינוך והתרבות, משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד הפנים והמשרד לתשתיות לאומיות). על שלושה מ-6 המשרדים הנ"ל חלו שיעורי הקיצוץ הגבוהים ביותר: משרד השיכון, משרד התמיכה ומשרד הפנים (38%, 33% ו-39% בהתאמה). בנוסף, משרד השיכון ומשרד התמיכה התאפיינו בשיעורי ביצוע נמוכים יחסית כך שסך שיעור הביצוע במשרדים אלה עמד על פחות ממחצית הסכום שהוקצה במסגרת החלטה 2467. לעומת זאת, משרד התשתיות הלאומיות ומשרד התחבורה התאפיינו בשיעורי קיצוץ נמוכים ובשיעורי ביצוע גבוהים.

לוח 3

שיעור הקיצוץ התקציבי בתוכנית הרב-שנתית ושיעור הביצוע לפי משרדי ממשלה

מס' משרד	שם המשרד	סך התקציב הרב-שנתי על-פי החלטת ממשלה 2467 מלש"ח	שיעור הסכום שבועל מסך ההקצאה במסגרת החלטה 2467	שיעור הקיצוץ בהקצאה		שיעור הביצוע	
				קיצוץ גבוה מ-20%	קיצוץ נמוך מ-20%	שיעור ביצוע גבוה מ-87%	שיעור ביצוע נמוך מ-87%
1	חקלאות	60.0	21.20%	22.5%	27%		
2	רה"מ	8.0	31.30%	52.5%	66%		
3	בינוי ושיכון	700.0	45.40%	38.2%	74%		
4	דתות (פנים)	22.0	46.80%	9.1%	52%		
5	תמ"ת	468.0	48.30%	33.2%	72%		
6	פנים	434.0	59.80%	39.4%	99%		
7	מדע וטכנולוגיה	16.0	70.60%	16.3%	85%		
8	תיירות	24.0	72%	37.9%	116%		
9	חינוך תרבות וספורט	1,165.0	72.10%	15.2%	85%		
10	בריאות	10.0	85%	(5%)	81%		
11	תשתיות לאומיות	410.0	93.60%	5.5%	99%		
12	ביטחון פנים	120.0	101%	0.0%	101%		
13	תחבורה	505.0	102.60%	(4.4%)	98%		
14	מינהל מקרקעי ישראל	4.8	172.90%	(131.3%)	75%		
	סה"כ	3,946.9	69.4%	קיצוץ ממוצע = 20%	שעור ביצוע ממוצע = 87%		

מקור: משרד ראש הממשלה, אגף תאום מעקב ובקרה, דו"ח מעקב ביצוע החלטה 2467, אוגוסט 2005

הכוונה בהחלטה 2467 היתה להכפיל את סכום ההקצאה של משרדי הממשלה לטובת פיתוח היישובים הערביים מסכום של כ-2 מיליארד ₪ לסכום של כ-4 מיליארד ₪ בפרק זמן מוגדר של 4 שנים. אולם בפועל עמדה התוספת התקציבית על סך 738.3 מליון ₪, המהווים כ-37% בלבד מהתוספת המיועדת לשנים 2001-2004.

3. פרויקטים לביצוע ונושאים לטיפול משרדי הממשלה

בחלק זה נעקוב אחר ביצוע פרויקטים עיקריים בששת המשרדים המופקדים על מרבית תקציבי הפיתוח: משרד הפנים, משרד השיכון, המשרד לתשתיות לאומיות, משרד התחבורה, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה ומשרד החינוך. נתוני ביצוע ברמת הפרויקט קיימים בעיקר לגבי התוכנית הרב-שנתית למגזר הערבי, ובאופן חלקי בלבד לגבי תוכניות הפיתוח ליישובים הבדואים בצפון ובדרום.

משרד הפנים		
החלטות ממשלה המתייחסות לתחומי אחריותו של משרד הפנים		
מספר החלטה	תאריך	כותרת
החלטה 980 (ערב/19)	27/1/2000	דיווח משרד הפנים בנושאים: מצב תוכניות המתאר במגזר הערבי; מצב הכפרים הבלתי מוכרים במגזר הערבי; תמ"א 35 תוכנית עבודה לעדכון תוכניות המתאר ליישובי המגזר הערבי
החלטה 1433 (ערב/28)	30/3/2000	תוכנית רב-שנתית לפיתוח ישובי המגזר הערבי
החלטה 2467	22/10/2000	התוכנית לטיפול במגזר הבדואי בנגב
החלטה 881 (ערב/15)	25/9/2003	השלמת תקציב למועצה האזורית אבו-בסמה
החלטה 3956 (ערב/40)	22/7/2005	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון
החלטה 4464	15/11/1999	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון
החלטה 1403 (ערב/25)	27/1/2004	טיפול בבעיות מרכזיות של המגזר הערבי
החלטה 740 (ערב/12)	19/8/2003	טיפול בבעיות מרכזיות של המגזר הערבי
<p>פרויקטים ונושאים לטיפול המשרד, כפי שעולים מהחלטות הממשלה לעיל:</p> <ul style="list-style-type: none"> • תקציבי פיתוח לרשויות המקומיות • הקמה ושיפוץ של מוסדות דת • עדכון והכנת תוכניות אב-מתאר • תוכניות הבראה לרשויות המקומיות 		

תקציבי פיתוח לרשויות המקומיות - שיעור ביצוע נמוך

תקציבי פיתוח לרשויות המקומיות נכללים במסגרת תוכנית הפיתוח הרב-שנתית ליישובים הערביים, וכן במסגרת תוכניות הפיתוח ליישובים הבדואים בנגב ובצפון. התחומים העיקריים שאמורים להיות מטופלים במסגרת תקציבים אלו הינם: מערכת אספקת מים; מערכת סילוק ומחזור פסולת; כבישים ומדרכות ומערכות ביוב¹⁷.

תקציבי פיתוח במסגרת החלטה 2467 - התוכנית הרב-שנתית לפיתוח היישובים הערביים

על-פי החלטה 2467 היה על משרד הפנים להקצות 412 מיליון ₪ במהלך השנים 2001-2004. בשנים 2001-2004 הוציא משרד הפנים 243.1 מיליון ₪ במסגרת תקציבי פיתוח למגזר הערבי. הסכום הנ"ל, המהווה 59% מהסכום שהוקצה בתוכנית, בוצע למעשה בין השנים 2001-2003 שכן בשנת 2004 בוטלו

¹⁷ הצעת תקציב משרד הפנים 2005, אתר משרד האוצר www.mof.gov.il.



מצבן הכספי הרעוע של הרשויות המקומיות הערביות הופך אותן לתלויות באופן מוחלט בתקציבי הפיתוח; ביטול תקציבי הפיתוח פגע ביכולתן של חלק מהרשויות המקומיות לחבר מבני ציבור לתשתיות, וכן מונע סלילת מדרכות, החלפת צנרת מים, הקמת עמודי תאורה, ביצוע עבודות ניקוז ועוד¹⁸.

בנייה ושיפוץ של מוסדות דת - בוצע חלקית

שיקום, הקמה ופיתוח של מוסדות דת: במסגרת החלטה 2467 אמור היה המשרד להקצות 22 מיליון ₪. בפועל הוקצו 20 מיליון ₪ בין השנים 2001-2004, אך שיעור הביצוע היה נמוך (52%) ועמד על 10.3 מיליון ₪. על פי דוח המעקב של משרד ראש הממשלה על ביצוע תוכנית הפיתוח ליישובים הערביים הושקעו במסגרת התוכנית הכספים בשיפוץ והקמה של 51 מסגדים ולשיפוץ 68 בתי עלמין.

תוכניות אב-מתאר - בוצע חלקית

על-פי החלטות הממשלה הוטל על מנהל התכנון במשרד הפנים להכין תוכניות אב-מתאר, לקדם תוכניות מפורטות ל-56 יישובים¹⁹, ולעדכן תוכניות ביישובים שתוכניות המתאר שלהן לא מספקות פתרונות תכנוניים נאותים²⁰. בנוסף נדרשה השלמת הכנת תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות ביישובים הבדואים בצפון²¹. התוכניות צריכות לתת מענה לצרכי הפיתוח של היישובים ל-20 השנים הבאות, תוך שימת דגש על נקודות התורפה העיקריות: הקצאה של שטחי ציבור ומבני ציבור; הקצאה של קרקע מדינה למגורים (ראו משרד השיכון); הקצאת שטחים לפיתוח אזורי תעסוקה ואזורי מלאכה.

החלטה 1433 הינה תוכנית עבודה שהכין מינהל התכנון לשנים 2000-2004. מידת הזהירות והסקפטיות בנוגע לסיכוי לסיים את תהליכי התכנון בהתאם ללוח הזמנים שנקבע (ארבע שנים) עולים מאופן ניסוח ההחלטה. ההערכה היתה כי תהליכי המכרז להכנת התוכניות ושלב היגוי התכנון יכולים להסתיים תוך 3 שנים, ואילו משכו של השלב השלישי - הלא הוא שלב אישור התוכניות - אינו ודאי. בתחזית אופטימית מאוד, ההנחה היתה כי תידרש שנה נוספת לפחות לאישור התוכניות - בתנאי זה ניתן יהיה לסיים את הכנת תוכניות המתאר הדרושות ואת אישורן תוך 4 שנים. בפועל ארכו גם שני השלבים הראשונים זמן רב יותר, ועד המחצית הראשונה של שנת 2005 תוכניות רבות עדיין לא הגיעו לשלב הפקדה.

במסגרת החלטה 1433 נכללו 56 יישובים בהקצאה של 28 מיליון ₪. ההחלטה והתקציב שהוקצה ליישומה שולבו בהחלטה 2467, שכללה 73 יישובים. בתחילת 2005 הוחלט לעדכן את תוכניותיהם של 15 יישובים נוספים וכך מגיע מספר היישובים לגביהם הוחלט לעדכן את תוכניות האב והמתאר ל-88. מנתוני לוח 4 עולה כי עד מרס 2005 הסתיים תהליך התכנון של 12 יישובים ברמה המתארית. ל-43 יישובים יש תוכנית אב, והם נמצאים בתהליך של הכנת תוכנית מתאר. 18 יישובים נמצאים בתהליך של הכנת תוכנית אב, והשאירה היא להשלמתן במהלך 2005. 15 היישובים הנותרים אמורים להיכנס לתהליך תכנון במהלך השנה הקרובה²².

18 משרד ראש הממשלה, אגף תיאום מעקב ובקרה, דו"ח מעקב ביצוע תוכנית הפיתוח ליישובי המגזר הערבי - מעקב ביצוע ההחלטה בשנים 2001-2004, אוגוסט 2005.

19 החלטה 1433 מיום 30/3/00

20 החלטה 2467 מיום 22/10/00

21 החלטה 4464 מיום 15/11/99

22 מתוך דברי ראש מנהל התכנון אדרי' שמאי אסיף בישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה מיום 21/3/2005, פרוטוקול מס' 410. קידום תוכניות מתאר ביישובים הערביים.

לוח 4

מצב עדכון תוכניות אב-מתאר ביישובים ערביים נכון למרס 2005

הערות	מספר היישובים	
	12	ישובים שבהם הסתיים תהליך התכנון ברמה המתארית
מתוכם, 24 ישובים שתהליך התכנון שלהם אמור להסתיים עד סוף 2005 - הפקדה	43	ישובים שיש להם תוכנית אב ונמצאים בתהליך הכנת תוכנית מתאר
רוב תוכניות האב יושלמו במהלך 2005	18	ישובים שנמצאים בתהליך של הכנת תוכנית אב
קביעת היישובים תבוצע במהלך 2005	15	ישובים שבהם אמור להתחיל תהליך תכנוני
מתוך כ-120 יישובים ערביים	88	סה"כ יישובים שנמצאים בתהליך תכנוני

מקור: סקירת אדרי' שמאי אסיף, ראש מנהל התכנון, בישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה מיום 21/3/2005, פרוטוקול מס' 410: קידום תוכניות מתאר ביישובים הערביים

פעולות שננקטו במשרד הפנים להאצת תהליך התכנון: בתחילת שנת 2005 ביטל שר הפנים את ההנחיה להסדיר את הגבולות המוניציפליים לפני תחילת התהליך התכנוני - הנחיה שגרמה לעיכוב רב בתכנון. על-פי ההוראות החדשות, תהליך התכנון המתארי יכול להתחיל גם אם לא הוסדרו סופית הגבולות המוניציפליים של היישוב. כמו כן קיימת מגמה להתחיל בתכנון המפורט גם כאשר תוכנית האב-מתאר עדיין מצויה בתהליך הכנה.

תוכניות הבראה לרשויות המקומיות - בתהליכי התארגנות לביצוע

במסגרת תוכניות הפיתוח הרב-שנתיות לא נכללה התייחסות מספקת למצבן הפיננסי של הרשויות הערביות וליכולתן לעמוד בתנאי התקצוב וההלוואות לפרויקטים השונים. כמו כן לא היתה התייחסות למידת יכולתן לתחזק את מערכות התשתית החדשות שהולכות ונבנות, וליכולתן לצייד ולתפעל את מבני הציבור המוקמים. משבר דומה, שעבר על הרשויות הדרוזיות במהלך ביצוע תוכנית החומש בין השנים 1995-1999, זכה להתייחסות בדו"ח מבקר המדינה²³. ברשויות הערביות קיים מחסור בנכסים מניבי הכנסות כגון שטחים למסחר ואזורי מלאכה ותעשייה. על-פי נתוני הלמ"ס, בשנת 2003 היו 3,981 דונם תעשייה בתחומי רשויות ערביות עירוניות - שטחים המהווים כ-1.5% משטחי התעשייה בכלל הרשויות המקומיות בארץ²⁴. בנוסף, ברשויות הערביות, שיעור גביית הארנונה על מבני מגורים ומיצוי מקורות עצמיים כגון היטלי ביוב ומים הינו נמוך.

הכנת תוכנית לחיזוק הרשויות המקומיות הערביות - טרם בוצע

התייחסות למצבן של הרשויות המקומיות הערביות מופיעה בהחלטת ממשלה 740 מיום 19/8/2003. במסגרת החלטה זו נדרש משרד הפנים להכין תוכנית לחיזוק הרשויות המקומיות הערביות. זאת

23 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 52: לשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000, 2002.
24 למ"ס, רשויות מקומיות בישראל 2003, ספטמבר 2005.

תוך התמקדות בבעיות ייחודיות ליישובים הללו, הגדרת החסמים למימוש התוכניות שגובשו עד כה, והמלצות ודרכים להתגבר עליהם. זהו תהליך רב-תחומי שעל משרד הפנים להוביל, למרות שהביצוע בפועל נמצא גם בתחומי אחריות של משרדים נוספים.

רשויות ערביות בתוכניות ההבראה

במסגרת החלטת ממשלה מפברואר 2004 נקבעו קריטריונים לכניסתן של רשויות מקומיות למסגרת של תוכנית הבראה. בתחילת שנת 2005, 155 רשויות מקומיות היו בשלבי כניסה שונים לתהליך הבראה או התייעלות, מתוכן 68 רשויות ערביות. מדובר ב-68 רשויות מתוך 80 רשויות מקומיות ערביות קיימות (ראו לוח 5).

לוח 5				
סטטוס תוכניות הבראה נכון ל-31/1/05				
מתוכן רשויות ערביות	מספר רשויות בתוכנית התייעלות	מתוכן רשויות ערביות	מספר רשויות בתוכנית הבראה	סיווג הרשות
-	8	61	127	רשויות אשר חתמו על התוכנית
-	1	3	5	רשויות שאושרה להן תוכנית אך טרם נחתמה ע"י הרשות
1	2	-	7	רשויות שבהן התוכנית נמצאת בתהליכי תיקון ואישור
2	3	1	2	רשויות שעשויות להיכנס למסגרת אך טרם הגישו תוכנית
3	14	65	141	סה"כ

מקור: משרד הפנים, דו"ח על רשויות בתוכניות הבראה ותוכניות התייעלות, נכון ל-31.1.05

פתרון ארוך טווח לבעיה התקציבית ברשויות המקומיות הערביות קשור לא רק בכיסוי הגרעון הנצבר, אלא בביסוס מנגנונים מנהליים ומנופים כלכליים. מנגנונים כאלה יבטיחו מקורות הכנסה עצמיים יציבים לרשויות המקומיות הערביות ויקטינו את תלותן במקורות הממשלתיים, כך שיוכלו להעניק לתושביהן שירותים ברמה ובאיכות נאותות.

משרד השיכון

החלטות ממשלה המתייחסות לתחומי אחריותו של משרד הבינוי והשיכון

מספר החלטה	תאריך	כותרת
החלטה 2467	22/10/2000	תוכנית רב-שנתית לפיתוח ישובי המגזר הערבי
החלטה 881 (ערב/15)	25/9/2003	התוכנית לטיפול במגזר הבדואי בנגב
החלטה 3956 (ערב/40)	22/7/2005	השלמת תקציב למועצה האזורית אבו-בסמה
החלטה 4464	15/11/1999	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון
החלטה 1403 (ערב/25)	27/1/2004	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון

פרויקטים ונושאים לטיפול המשרד לפי החלטות הממשלה לעיל

- פיתוח שכונות ותיקות
- פיתוח שכונות חדשות
- פיתוח מוסדות ציבור

פיתוח שכונות ותיקות - בוצע חלקית

פרויקט פיתוח שכונות ותיקות כולל השלמה של תשתיות חסרות והשבחה של תשתיות קיימות (החלטות 2467, 1403, 881, 4464).

תקציבי פיתוח: על-פי החלטה 2467 הוטל על משרד השיכון לרכז את פרויקט פיתוח התשתיות ביישובים הערביים. מדובר באיגום תקציבים מהמשרדים תחבורה, פנים ושיכון. חלקו של משרד השיכון עמד על 220 מיליון ₪, כ-55 מיליון ₪ בשנה. בין השנים 2001-2003 עמדה רמת הביצוע על סך 129 מיליון ₪.²⁵

פיתוח שכונות חדשות בבנייה רוויה 2001-2004

בניה ביוזמה ציבורית על קרקע מדינה - לא בוצע

במסגרת החלטה 2467 דובר על פיתוח שכונות חדשות, שייבנו בבנייה ציבורית רוויה בהיקף של כ-5,000 יחידות דיור. איתור הקרקעות לבנייה רוויה על קרקע ציבורית ייעשה במתואם עם מינהל מקרקעי ישראל, משרד הפנים והרשויות המקומיות. פרויקט בנייה ביוזמה ציבורית על קרקע ציבורית לא בוצע בפרק הזמן שהוקצב. במסגרת החלטה 2467 הוקצו לפרויקט זה 120 מיליון ₪, אך בפועל עמדה ההוצאה התקציבית בין השנים 2001-2003 על 7.9 מיליון ₪. הגורם העיקרי לאי ביצוע הפרויקט הוא עיכוב במסירת ההרשאות לתכנון ממינהל מקרקעי ישראל.²⁶

בפועל נמצאות בתהליכי בנייה 700 יח"ד בשכונת שנלר בנצרת. משרד הבינוי והשיכון מנהל משא ומתן

25 משרד ראש הממשלה, אגף תיאום מעקב ובקרה, דו"ח מעקב ביצוע תוכנית הפיתוח ליישובי המגזר הערבי - מעקב ביצוע ההחלטה בשנים 2001-2004, אוגוסט 2005. אין בדו"ח נתוני ביצוע לשנת 2004 בתחום פיתוח שכונות ותיקות.

26 1. משרד ראש הממשלה, אגף תיאום מעקב ובקרה, דו"ח מעקב ביצוע תוכנית הפיתוח ליישובי המגזר הערבי - מעקב ביצוע ההחלטה בשנים 2001-2004, אוגוסט 2005, 2. תגובת אגף פרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון לנייר מדיניות שהגישה עמותת סיכוי - לקראת מדיניות פיתוח שוויונית בין יהודים וערבים, יוני 2005.



עם ממ"י בנוגע לקבלת הרשאה לתכנון שטח בשכונת אום-קוביי בנצרת (לבניית כ-3,000 יחידות דיור), וכן שכונה חדשה בסחינין לקראת שיווק בהיקף של 400 יחידות דיור²⁷. כמו כן קיים תכנון לשכונות בבנייה רוויה ביישובים הבאים: נחף - 500 יח"ד, מגיד אל-כרום - 528 יח"ד, דיר אל-אסד - 200 יח"ד, גייסר א-זרקא 60 יח"ד, אום אל-פחם, טייבה, טמרה, אכסאל וכפר מנדא²⁸.

במסגרת נוהלי העבודה בין מינהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון, מינהל מקרקעי ישראל מעביר הרשאות תכנון ופיתוח למשרד הבינוי והשיכון לפי בקשתו ליישום התוכנית. אולם כאמור, תהליך העברת ההרשאה לתכנון התארכו וגרמו לעיכוב בביצוע הפרויקט. משרד מבקר המדינה מצא כי תהליך קבלת ההרשאה נמשך לפעמים שנים, ובמקרים קיצוניים חמש או שש שנים. העדר כללים ברורים וסדר עדיפויות מוגדר היו בין הגורמים שאיפשרו למנהל לעכב הרשאות משך שנים²⁹.

כמו כן העלו ממצאי מבקר המדינה באותה שנה מספר מקרים שבהם - עוד בטרם הושלמו תוכניות מתאר או תוכניות בעלות אופי מתארי - הזמין המינהל תכנון מפורט של מתחמים שאותרו כמתאימים למגורים. גם משרד השיכון פעל מצידו לקבל הרשאות לתכנון ולפיתוח עוד בטרם הסתיימו תוכניות אלה. המבקר מדגיש כי פעולת תכנון מפורט לצידן של הכנת תוכניות אב-מתאר אפשר שתיעשה רק כאשר אין ברשות משרד השיכון והמנהל מלאי תכנוני - ונדרש מענה מהיר. בפועל הדבר נעשה ביישובים שבחלקם לא היה חסר כלל מלאי תכנוני זמין. כך למשל, הרחבת העיר כרמיאל בטרם הסתיימה תוכנית השלד. דוגמה אחרת היא אור-עקיבא, שם ביקש משרד הבינוי והשיכון הרשאה לפני סיום הכנת תוכנית האב-מתאר. כך קרה גם ביקנעם ובקרית שמונה.

במספר לא מבוטל של ישובים ערביים קיים מחסור חמור במלאי תכנוני זמין לפיתוח, אך אף אחד מהם לא זכה לנקיטת צעדים "לפנים משורת הדין" מצד משרד השיכון או ממ"י לזירוז התהליך. משרד השיכון מיהר לבקש הרשאה לתכנון בטרם הסתיימו הליכי התכנון המתאריים בכרמיאל ובאור-עקיבא, אך לא עשה זאת בסחינין, מגיד אל-כרום וגייסר א-זרקא.

שכונות חדשות בבנייה רוויה על קרקע פרטית - לא בוצע

במסגרת החלטה 2467 דובר על פיתוח שכונות חדשות בבנייה קבלנית רוויה על אדמות פרטיות, בהיקף שלא יפחת מ-50 יחידות דיור לשכונה, בצפיפות שלא תפחת מ-6 יחידות דיור לדונם. יש לציין כי באזורי פיתוח א' וב', תנאי הסבסוד כוללים מתחמים שמספר יחידות הדיור המינימלי בהם הוא 25³⁰. זאת לעומת 50 יחידות דיור ביישובים ערביים, בהתאם להחלטה 2467. הסיוע של משרד השיכון כולל מימון של התכנון המפורט והשתתפות בפיתוח בסכום שלא יעלה 50% מהיטלי התשתיות המאושרים, ועד לתקרה של 20,000 ₪ ליחידת דיור. הפרויקט לא בוצע כלל, מאחר שהכללים שנקבעו לא הצליחו לקדם בנייה מסוג זה ולא יצרו תנאים מתאימים למימוש הפרויקט³¹.

27 תגובת אגף פרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון לנייר מדיניות שהגישה עמותת סיכוי - לקראת מדיניות פיתוח שוויונית בין יהודים וערבים, יוני 2005.

28 דו"ח מעקב ביצוע תוכנית הפיתוח ליישובי המגזר הערבי, 2005.

29 משרד מבקר המדינה, דו"ח שנתי 55 לשנת 2004.

30 מדינת ישראל, משרד הבינוי והשיכון, אגף פרוגרמות, נוהל סבסוד פיתוח בנייה ביזומה פרטית למגורים בבנייה העירונית מיום 23/11/04.

31 תגובת אגף פרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון לנייר מדיניות שהגישה עמותת סיכוי - לקראת מדיניות פיתוח שוויונית בין יהודים וערבים, יוני 2005.

פיתוח מוסדות ציבור - בוצע חלקית

משרד הבינוי והשיכון השתתף בבניית מוסדות ציבור בתחומי תרבות, חברה וספורט. עדיפות ראשונה ניתנה למתניסים ולאולמות ספורט ביישובים. כחלק מן המקורות למימון הפרויקט נלקחו בחשבון גם מקורות מימון נוספים כגון מפעל הפיס, תקציבי תקן מוסדות ציבור ותקציבי הפיתוח של משרד הפנים. משרד הבינוי והשיכון אחראי על קביעת פרוגרמת מבני הציבור, אישור תוכניות העבודה של היישובים, וריכוז ביצוע בניית המבנים (החלטות 2467,881, 4464, 1403, 3956).

קשיים בביצוע פרויקט מבני הציבור: הקושי הראשון בביצוע הפרויקט נבע מקיצוצים בתקציבי המשרדים. על הקושי הנ"ל התגבר משרד השיכון על ידי בניית מבנים קטנים יותר מהמתוכנן, תוך השארת אופציה להרחבתם בעתיד. חסם נוסף לביצוע היו העיקולים המוטלים על חשבונותיהן של מספר רשויות מקומיות בשל מצבן הכספי. בסוף 2003, בנייתם של 23 מבנים נתקעה או עוכבה על רקע זה³².

32 דו"ח מעקב ביצוע תוכנית הפיתוח ליישובי המגזר הערבי, 2005.



המשרד לתשתיות לאומיות

החלטות ממשלה המתייחסות לתחומי אחריותו של המשרד לתשתיות לאומיות

מספר החלטה	תאריך	כותרת
החלטה 2467	22/10/2000	תוכנית רב-שנתית לפיתוח ישובי המגזר הערבי
החלטה 1328 (ערב/20)	14/1/2004	פיתוח תשתיות ביוב במגזר הלא יהודי
החלטה 3958 (ערב/42)	22/7/2005	פיתוח תשתיות ביוב במגזר הלא יהודי
החלטה 2434 (ערב/44)	5/10/2000	הקמת מערכת אספקת מים ליישובי הבדואים ולמרכזי השירותים בפזורה בנגב
החלטה 881 (ערב/15)	25/9/2003	התוכנית לטיפול במגזר הבדואי בנגב
החלטה 3956 (ערב/40)	22/7/2005	השלמת תקציב למועצה האזורית אבו-בסמה
החלטה 4464	15/11/1999	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון
החלטה 1403 (ערב/25)	27/1/2004	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון

פרויקטים ונושאים לטיפול המשרד על-פי החלטות הממשלה לעיל

- הסדרת מערכות הביוב הפנימיות, קווי ההולכה ומתקני הקצה
- חיבור היישובים הבדואים החדשים לתשתיות המים והחשמל

הסדרת מערכות הביוב הפנימיות ביישובים, קווי ההולכה ומתקני הקצה

מתוקף החלטת ממשלה 2467 היה על המנהל לתשתיות ביוב להעמיד הלוואות ומענקים לרשויות המקומיות לשם הסדרת מערכות הביוב הפנימיות, קווי ההולכה ומתקני הקצה. התקציב שהוקצה למטרה זו במסגרת החלטת הממשלה עמד על 400 מיליון ₪, ושיעור המענק עמד על 50% מעלות הפרויקט. סך ההקצאה בשנים 2001-2004 עמד על 387.6 מיליון ₪, ובפועל בוצע סך של 383.6 מיליון ₪. למרות נתוני הביצוע הגבוהים יש לציין שתקציב משרד התשתיות הלאומיות אינו התקציב היחיד שהוקצה במסגרת התוכנית הרב-שנתית למטרות הסדרה והקמה של מערכות ביוב פנימיות; לכך שותפים גם משרד הפנים (במסגרת תקציבי הפיתוח) ומשרד השיכון. לקיצוצים מסיביים בתקציבי הפיתוח של שני המשרדים הנ"ל היתה השפעה על ההתקדמות בפרויקטים.

הסדרת מערכות הביוב הפנימיות - התקדמות

בסקר שערך משרד מבקר המדינה בשנת 2001 בקרב רשויות ערביות עלה כי בקרב 6.5% מהרשויות שהשיבו לסקר אין כלל מערכות ביוב פנימיות, וב-78% יש מערכות ביוב חלקיות. ב-15.5% מהרשויות שהשיבו לסקר הייתה מערכת ביוב פנימית מלאה. לעומת זאת, בשנת 2004 (על-פי נתונים העולים מדו"ח הביצוע של התוכנית הרב-שנתית), בקרב 39 רשויות (כמחצית מהרשויות הערביות) ל-5% מהיישובים אין מערכות ביוב פנימיות כלל; בקרב 61.5% מהרשויות מערכות ביוב חלקיות (30-80 אחוזים מהתושבים מחוברים); בקרב 33.5% מהרשויות הנ"ל יש מערכת פנימית מלאה או כמעט מלאה (90% ומעלה מהבתים מחוברים) ראו לוח 6 להלן.

לוח 6

התקדמות ביצוע מערכות ביוב פנימיות ביישובים ערביים 2002 – 2004

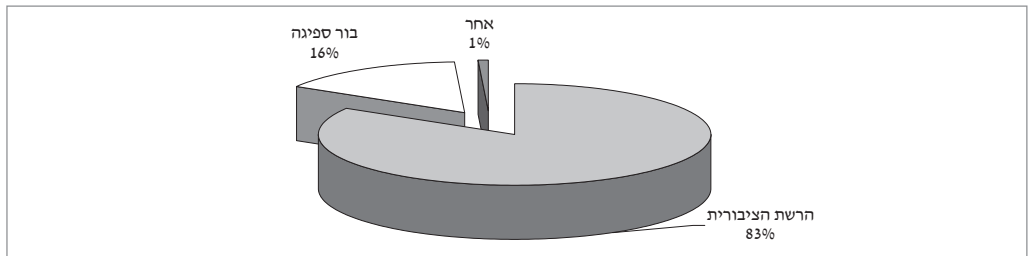
2004 (2)	2001 (1)	
33.5%	15.5%	מערכת הולכה פנימית מלאה או כמעט מלאה (90% ומעלה)
61.5%	78%	מערכת הולכה פנימית חלקית
5%	6.5%	העדר מערכת הולכה פנימית

- מקורות: 1. מבקר המדינה, דו"ח שנתי 52' ל שנת 2001, על פי סקר שערך משרד מבקר המדינה, 2002.
2. דו"ח מעקב ביצוע החלטה 2467 - תוכנית הפיתוח ליישובי המזרח הערבי, אוגוסט 2005.

מקור נוסף לבחינת מצב ההתחברות למערכות פנימיות ביישובים הוא סקר שערך אגודת הגליל ומאדא אלכרמל במהלך שנת 2004. על פי נתוני הסקר, כ-83% ממשקי הבית ביישובים הערביים מחוברים לרשת ביוב פנים-ישובית, וכ-16% משתמשים בבורות ספיגה (ראו תרשים 3). שיעור הבתים המחוברים לרשת הביוב הפנימית הולך וגדל ככל שעולים בגודל היישוב (ראו תרשים 4).

תרשים 3

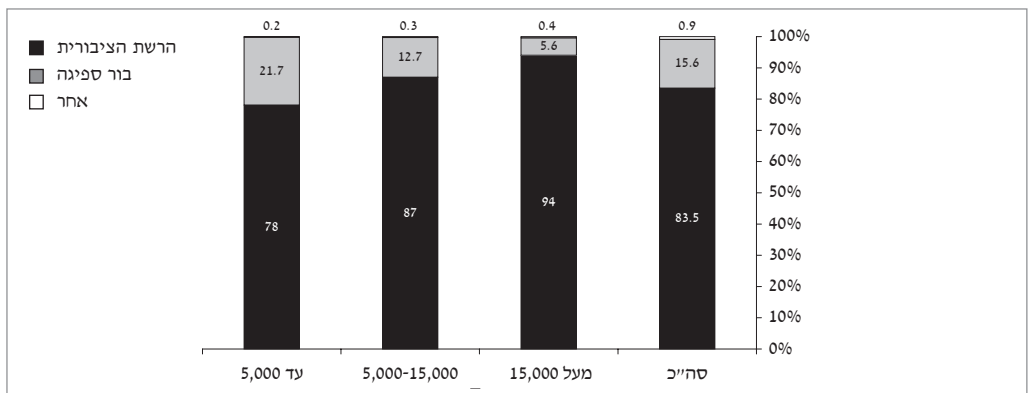
התפלגות משקי הבית ביישובים ערביים לפי סוג חיבור לביוב, 2004



מקור: The Galilee Society & Mada, *Palestinians in Israel, Socio-Economic Survey, 2004*

תרשים 4

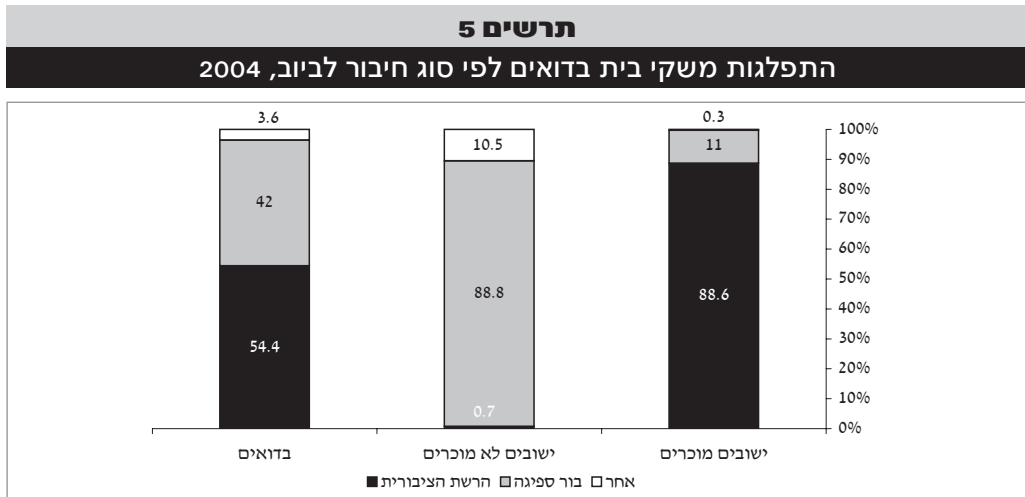
התפלגות משקי הבית ביישובים ערביים לפי גודל ישוב ולפי סוג חיבור לביוב, 2004



מקור: The Galilee Society & Mada, *Palestinians in Israel, Socio-Economic Survey, 2004*



ביישובים בדואים מוכרים שיעור משקי הבית המחוברים לרשת יישובית עמד על כ-89%. ביישובים הבלתי מוכרים לא קיימות רשתות ביוב יישוביות. 54% ממשקי הבית הבדואים מחוברים לרשת ביוב יישובית, וכ-42% משתמשים בבורות ספיגה.



מקור: The Galilee Society & Mada, *Palestinians in Israel, Socio-Economic Survey, 2004*

התחברות למתקני קצה - בוצע חלקית

בינואר 2004 החליטה הממשלה להוסיף 400 מיליון ש"ח לתקציב ההלוואות לשנים 2004-2006 במטרה להביא לחיבור היישובים הערביים למתקני קצה; אולם הפעם מרכיב המענק עמד על 25% בלבד (החלטה 1328 מיום 14/1/04). הפחתת שיעור המענק מ-50% ל-25% היתה בין הגורמים שהביאו להאטה משמעותית בפיתוח תשתיות הביוב, שכן הרעת התנאים הזאת חברה למשבר הכלכלי הקשה שעובר על הרשויות המקומיות, שלא יכלו לעמוד בתנאי החזר ההלוואות. ביולי 2005, במסגרת החלטה 3958 המקצה 400 מיליון ש"ח להמשך פיתוח תשתיות לטיפול בשפכים לשנים 2005-2007, הוחזר שיעור המענק ל-50%.

מצבן הכלכלי של הרשויות וכושר הגבייה הנמוך של אגרות הביוב מאיים על הישגים שהושגו בתחום זה:

על פי נתוני המשרד לאיכות הסביבה³³ שרויים מספר לא מבוטל של מט"שים (מתקן טיפול בשפכים) במצב של קריסה או סף קריסה. זאת משום שרשויות מקומיות - ביניהן רשויות מקומיות ערביות רבות - לא מסוגלות לעמוד בהוצאות ההקמה והתחזוקה של המט"ש. כך למשל, מט"ש כרמיאל שחוברו אליו היישובים כאבול, סחינין עראבה ודיר-חנא מעבר למתוכנן. הוספת היישובים מעבר למתוכנן יצרה עומס יתר על המט"ש, ולמרות זאת לא ניתן היה להרחיבו בשל חובות כספיים של היישובים, שמסתכמים בכ-10 מיליון ש"ח. מט"ש שדה אילן, שאמור לשרת את היישובים כפר כנא, כפר כמא, טורעאן, משהד, מ.א. גליל תחתון ואזור תעשייה ציפורית, הפסיק את פעולתו כליל לאחר שחברת החשמל ניתקה את זרם החשמל בשל חובות האיגוד, ואנשי צוות ההפעלה התפטרו.

33 ד"ר יעל מייסון, ממונה שפכים עירוניים, האגף למים ונחלים במשרד לאיכות הסביבה, דו"ח פנימי: תמונת מצב - חובות רשויות מקומיות עבור הטיפול בשפכיהן והנוק הצפוי לסביבה ולציבור, מכתב מיום 21 ביוני 2005.

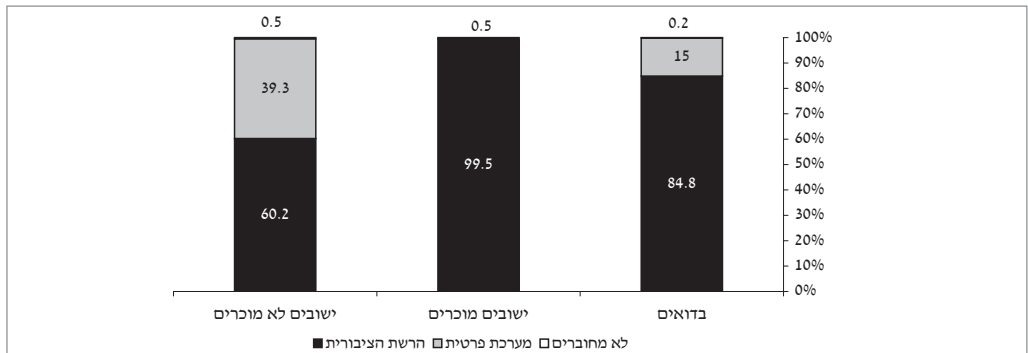
ייעוץ מצבן הכלכלי של הרשויות הערביות, וביסוס מנגנונים להעמקת הגביה של היטלי ביוב, הם תנאי ליכולתן של הרשויות לתחזק את המערכות ולהבטיח שההשקעה לא תרד לטמיון.

חיבור היישובים הבדואים החדשים לתשתיות המים והחשמל - מתבצע עם ההתקדמות בהקמת היישובים החדשים

בהתאם להחלטה 3956 מיום 22.07.05 - חיבור היישובים הבדואים החדשים באמצעות חברת מקורות לרשת המים, והיערכות חברת החשמל לחיבור היישובים לרשת החשמל.

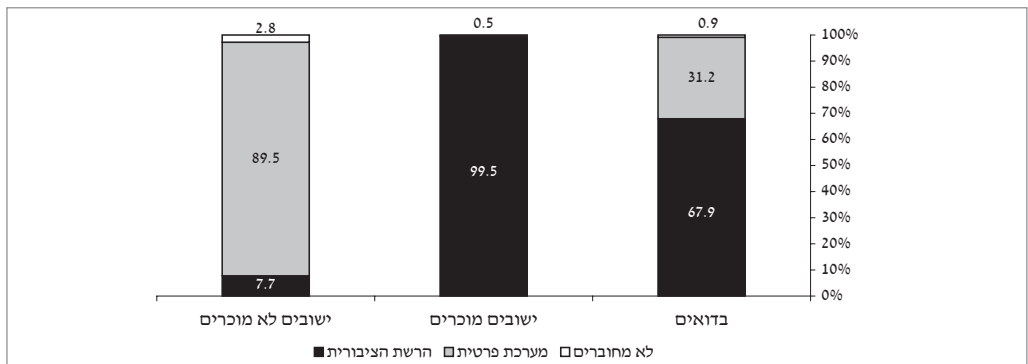
תרשים 6

משקי בית בדואים בדרום המחוזות לרשת החשמל 2004 (אחוזים)



תרשים 7

משקי בית בדואים בדרום המחוזות לרשת המים 2004 (אחוזים)



מקור: The Galilee Society & Mada, Palestinians in Israel, Socio-Economic Survey, 2004

חיבור לרשת החשמל: מתרשים 6 עולה כי כ-92% ממשקי הבית ביישובים הבלתי מוכרים, המהווים 32% ממשקי הבית הבדואים בנגב, אינם מחוברים לרשת החשמל ומקבלים אספקת חשמל באמצעות גנרטורים. כ-3% ממשקי הבית ביישובים הבדואים הבלתי מוכרים אינם מחוברים לחשמל כלל.

חיבור לרשת המים: מלוח 7 עולה כי כ-60% ממשקי הבית ביישובים הבלתי מוכרים מחוברים לרשת המים הציבורית, כ-39% מחוברים באופן פרטי וכ-0.5% ממשקי הבית אינם מחוברים כלל למים. היישובים המוכרים מחוברים כולם לרשת המים והחשמל.



משרד התחבורה

החלטות ממשלה המתייחסות לתחומי אחריותו של משרד התחבורה

מספר החלטה	תאריך	כותרת
החלטה 2467	22/10/2000	תוכנית רב-שנתית לפיתוח יישובי המגזר הערבי
החלטה 881 (ערב/15)	25/9/2003	התוכנית לטיפול במגזר הבדואי בנגב
החלטה 3956 (ערב/40)	22/7/2005	השלמת תקציב למועצה האזורית אבו-בסמה
החלטה 4464	15/11/1999	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון
החלטה 1403 (ערב/25)	27/1/2004	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון

פרויקטים ונושאים לטיפול המשרד על-פי החלטות הממשלה לעיל

- פיתוח כבישים פנימיים
- פיתוח כבישים בינעירוניים ודרכי גישה ליישובים

פיתוח כבישים פנימיים - התקציב בוצע אך תשתית הכבישים הפנימיים עדיין רעועה

במסגרת החלטה 2467 היה על משרד התחבורה להקצות 180 מיליון ₪ לפיתוח כבישים פנימיים ופרויקטים בטיחותיים ביישובים הערביים. משרד התחבורה גיבש תוכנית בהיקף תקציבי העולה על הקבוע בהחלטת הממשלה, והקצה בשנים 2001-2003 211.2 מיליון ₪ לפיתוח כבישים פנימיים. סכום זה מהווה 117.3% מהסכום הקבוע בהחלטת הממשלה. עם זאת, אחוזי הביצוע הגבוהים לא משקפים בהכרח היענות לצרכים. בכ-57% מכלל 47 הרשויות שדיווחו על מצב הדרכים הפנימיות הוגדר מצב הדרכים הפנימיות כרעוע או טעון שיפור³⁴. נקודת הזינוק בתחום הכבישים הפנימיים היתה כה נמוכה, שהצרכים עדיין רבים.

פיתוח כבישים בין-עירוניים ודרכי גישה ליישובים

בניגוד לשיעורי הביצוע הגבוהים בתחום הדרכים הפנימיות, תקציב מע"צ (שבאחריותה ביצוע תוכנית הפיתוח בכבישים בין-עירוניים) ספג קיצוץ ובוצע רק באופן חלקי.

34 משרד ראש הממשלה, אגף תיאום מעקב ובקרה, דו"ח מעקב ביצוע תוכנית הפיתוח ליישובי המגזר הערבי - מעקב ביצוע ההחלטה בשנים 2001-2004, אוגוסט 2005.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

החלטות ממשלה המתייחסות לתחומי אחריותו של משרד התמ"ת

מספר החלטה	תאריך	כותרת
החלטה 273 (ערב/1)	7/6/2000	האבטלה במגזר הערבי
החלטה 2467	22/10/2000	תוכנית רב-שנתית לפיתוח ישובי המגזר הערבי
החלטה 737 (ערב/9)	19/8/2003	צירוף רשויות מקומיות ערביות למינהלות המשותפות של אזורי תעשייה סמוכים
החלטה 881 (ערב/15)	25/9/2003	התוכנית לטיפול במגזר הבדואי בנגב
החלטה 3956 (ערב/40)	22/7/2005	השלמת תקציב למועצה האזורית אבו-בסמה
החלטה 4464	15/11/1999	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון
החלטה 1403 (ערב/25)	27/1/2004	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון
החלטה 3957 (ערב/41)	18/7/2005	עידוד התעשייה והתעסוקה ביישובי המגזר הערבי, הדרוזי והבדואי
החלטה 740 (ערב/12)	19/8/2003	טיפול בבעיות מרכזיות של המגזר הערבי

פרויקטים ונושאים לטיפול המשרד על פי החלטות הממשלה לעיל

- פיתוח אזורי תעסוקה
- עידוד היזמות והתעסוקה
- הכשרה מקצועית וטכנולוגית

פיתוח אזורי תעסוקה - קיפאון בפיתוח אזורי תעשייה בשנים 2001-2004

הטבות לאזורי תעשייה - בוצע

על-פי החלטה 2467, באזורי התעשייה הנכללים בתוכנית יחולו כל הטבות (סיוע, מענקים, הנחות וכו') הניתנות למפעלים המצויים באזורי התעשייה שבאזור עדיפות לאומית במסגרת החוק לעידוד השקעות הון בהתאם למיקומם הגיאוגרפי. משרדי התמ"ת, האוצר ורה"מ יבחנו דרכים נוספות לעידוד אזורי התעשייה הנ"ל.

בדצמבר 2002 פורסם צו לקביעת התחומים של אזורי הפיתוח. על פי צו זה, איזור פיתוח א' יהיה בתחומי רשויות מקומיות במחוזות ירושלים, הדרום, הצפון ונפת חיפה, ביישובים ברמה חברתית כלכלית לפי אשכול 1-3 ששיעור האבטלה השנתי הממוצע בהם 10% ומעלה. על-פי קריטריונים אלה, מרבית הישובים הערביים מוגדרים כאזור פיתוח א' לצרכי פיתוח תעשייה.

פיתוח אזורי מלאכה ושירותים - לא בוצע

פיתוח אזורי מלאכה ושירותים נועד לשיפור איכות החיים והסביבה על-ידי הוצאת בתי מלאכה משטח המגורים. התחייבות לפיתוח אזורי מלאכה ושירותים, באה לידי ביטוי במסגרת שתי החלטות ממשלה: במסגרת החלטה 2467 ובמסגרת החלטה 273 מיום 7/6/01. במסגרת החלטה 2467 הוקצו לטובת הפרויקט 80 מיליון ₪, כ-20 מיליון ₪ בשנה. מתוכם בוצעו בפועל 18 מיליון ₪ בלבד, המהווים כ-22% מהתקציב המקורי. הסיבה לשיעור הביצוע הנמוך היא שבשנת 2003 בוטל סעיף ההקצבה לפיתוח



אזורי מלאכה ושירותים לכל המגזרים, כולל המגזר הערבי, ובשנת 2004 התקציב לא הוחזר. במסגרת החלטה 3957 מיום 18/7/05 תוקצב סך 3.5 מלשי"ח לפיתוח אזורי מלאכה ביישובים כאבול וכעבייה, במסגרת תקציב 2005.

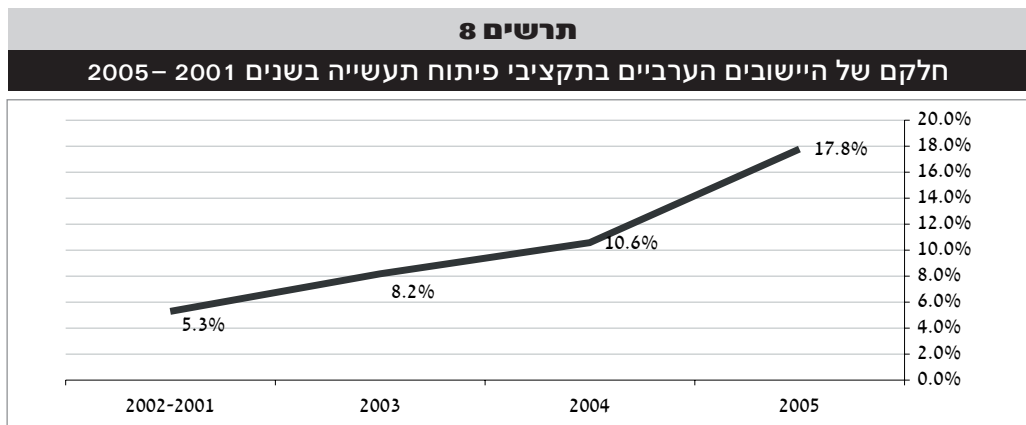
פיתוח אזורי תעשייה - שיעורי ביצוע נמוכים:

במסגרת התוכנית הרב-שנתית ליישובים הערביים דובר על איתור שטחים מתאימים להקמת אזורי תעשייה ופיתוח התשתיות ב-6 אזורי תעשייה באזורים צפופי אוכלוסייה ערבית, המשותפים למספר רשויות, בכפוף לזמינות תכנונית ולבדיקה כלכלית (החלטה 2467).

בין השנים 2001-2004 לא הוקם אף איזור תעשייה חדש ביישוב ערבי - אחוז ההקצאה והביצוע של תקציבי הפיתוח שיועדו ליישובים הערביים הינם נמוכים ביותר. מתוך 120 מיליון ₪ שיועדו במסגרת החלטה 2467 לפיתוח אזורי תעשייה הוקצו בפועל כ-40 מיליון ₪ - כשליש מהסכום המיועד. לקיצוץ העמוק היו כמה סיבות:

1. על פי החלטת ממשלה 1156 מיום 24/12/01 נפרסו חלק מהתקציבים לשנים 2005-2006.
2. תקציבי הפיתוח במשרד התמי"ת ספגו קיצוץ עמוק, בעיקר בין השנים 2002 ל-2003, שבהן הסתכם הקיצוץ בתקציב הפיתוח הכללי של התמי"ת בכ-56%. קיצוץ זה חל גם עם תקציבי הפיתוח ליישובים ערביים. הסיבות לקיצוץ נבעו הן מקיצוצים רוחביים שהושתו עקב המצב הכלכלי, והן מהערכה מחודשת בתמי"ת לגבי התחייבויות של המשרד משנים קודמות. לפי הערכה זו היה לתמי"ת עודף התחייבויות על רקע מעבר לפיתוח אזורי תעסוקה מרחביים, המשרתים כמה ישובים במקום אזורי תעשייה יישוביים.

מבדיקת חלקם של היישובים הערביים בתקצוב פיתוח אזורי תעשייה (סעיף 760109 בתקציב המדינה) בשנים 2001-2005 עולה כי חלקם של היישובים הערביים מכלל תקציבי הפיתוח לתעשייה עולה בהתמדה בין השנים 2001-2005, אולם חלקם עדיין נמוך מחלקם בכלל האוכלוסייה (ראו תרשים 8).



מקורות:

1. הכנסת מרכז מחקר ומידע, מסמך רקע בנושא: מדיניות משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בנושא פיתוח התעשייה והתעסוקה במגזר הערבי, יוני 2004.
2. תקציב משרד התמי"ת סעיף 760109 www.mof.gov.il.
3. החלטת ממשלה מסי 3957 מיום 17/8/05 (לא כולל יישובים בדואים ודרוזים).

אזורי תעסוקה הם מקור חשוב להגדלת ההכנסות העצמיות של היישובים הערביים, ולהנגשה של מקומות תעסוקה לתושבים. פוטנציאל גביית הארנונה ביישובים מוכי אבטלה נמוך יותר, ועל כן צמצום ממדי האבטלה - בין היתר גם באמצעות הקמת אזורי תעסוקה - חיוני לרווחת התושבים וליכולתם לשלם את חובותיהם לרשות המקומית.

ישובים בדואים בנגב: במסגרת החלטה 881 הוקצה סך של 15 מיליון ₪ לשנים 2003-2008, לפיתוח אזורי תעשייה ביישובים הבדואים הקיימים - כ-2.5 מיליון ₪ בשנה. בשנים 2003-2004 לא תקצב משרד התמי"ת את היישובים הבדואים בהתאם להחלטה זו ובכלל³⁵. בתקציב 2005 הוקצו - במסגרת החלטה 3957 - כ-2.7 מיליון ₪ להמשך פיתוח אזורי התעשייה ביישובים חורה, רהט ושגב שלום.

ישובים בדואים בצפון: במסגרת החלטה 1403 הוקצה סך 3 מיליון ₪ לשנים 2004-2005 לפיתוח אזורי תעשייה ומלאכה ביישובים בדואים בצפון. בתקציב 2004 לא תוקצבו היישובים הבדואים בצפון. בשנת 2005, במסגרת החלטה 3957, הוקצו כ-1.7 מיליון ₪ לביסוס והקמה של אזורי תעשייה ביישובים זרזיר וכעבייה.

צירוף רשויות ערביות למינהלות אזוריות של אזורי תעסוקה מרחביים - טרם בוצע:

במהלך העשור האחרון ניתנת במשרד התמי"ת עדיפות לפיתוח פארקי תעשייה מרחביים גדולים, המשותפים למספר רשויות מקומיות ומאפשרים ניצול של היתרון לגודל והנאה שוויונית יותר ממשאבי הקרקע. זאת באמצעות עריכת הסכמים לחלוקת ההכנסות מהארנונה בין הרשויות השותפות. במסגרת החלטה 273 מיום 7/6/01 הוטל על משרד התמי"ת לפעול לפיתוח 2-3 אזורי תעשייה אזוריים משותפים לגושי ההתיישבות הערבים בשיתוף ישובים יהודיים סמוכים. זאת מתוך מגמה לפעול לשידרוג מעמדם כאזור פיתוח אי' ושילוב מפעלי היי-טק באזורים אלו. כשנתיים אחר כך בהחלטת ממשלה 737 מיום 19/8/03 הוטל על משרד התמי"ת להגיש הצעה לצירוף של רשויות ערביות אל המינהלות המשותפות של אזורי תעשייה הסמוכים אליהן. נכון לשנת 2003, רשויות ערביות היו שותפות בשלוש מינהלות אזוריות: דלתון (מרום הגליל, מבואות חרמון, צפת וגוש חלב), ציפורית (נצרת עלית, כפר כנא ומשהד) וצחי"ר (צפת, חצור, ראש פינה וטובא זנגריה). בין השנים 2003-2005 לא צורפו ישובים ערביים נוספים למינהלות מרחביות. בשנת 2005 במסגרת החלטת ממשלה 3957 הוקצו 4 מיליון ₪ לשיתוף רשויות ערביות בחמישה אזורי תעשייה מרחביים נוספים: היישוב טורעאן באזור התעשייה קדמת גליל; בוסתאן אל מארג' באזור התעשייה אלון התבור; מ.א. משגב וסחינין; מ.א. עמק זרעאל ואכסאל; וצרוף שעיר³⁶ לאזור התעשייה בר-לב.

בדואים בדרום: בדרום הארץ הופקדו תוכניות לשני אזורי תעסוקה משותפים לרשויות יהודיות ובדואיות. האחד בצומת להבים (אוגוסט 2004 - מועצה אזורית בני שמעון, להבים ורהט) והשני בצומת שוקת (ספטמבר 2005 - מועצה אזורית בני שמעון, מיתר, חורה ולקיה).

35 אולצור עמוס, מסמך רקע בנושא: מדיניות משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בנושא פיתוח התעשייה והתעסוקה במגזר הערבי, הכנסת מרכז מחקר, יוני 2004.

36 שעיר = איחוד היישובים מגיד אלכרום, דיר אלסד ובענה



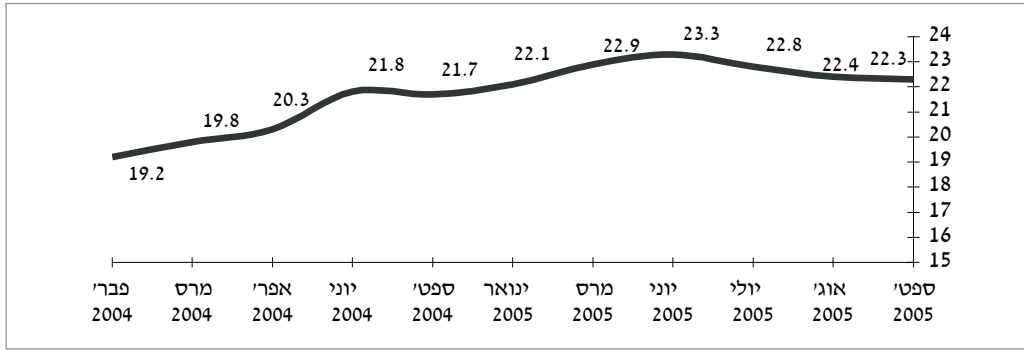
עידוד היזמות והתעסוקה

מצב התעסוקה:

מצב התעסוקה ביישובים הערביים ממשיך להיות חמור: חלקם של דורשי העבודה ביישובים הערבים מכלל דורשי העבודה בארץ הולך וגדל (ראו תרשים 9). על כן היה מקום, גם בעידן של קיצוצים, לתת העדפה מתקנת ליישובים הערביים, בין היתר גם בתחום פיתוח אזורי תעסוקה, אך בפועל הדבר לא נעשה בקצב הראוי.

תרשים 9

חלקם של דורשי העבודה ביישובים הערביים מכלל דורשי העבודה – פברואר 2004 עד ספטמבר 2005 (אחוזים)

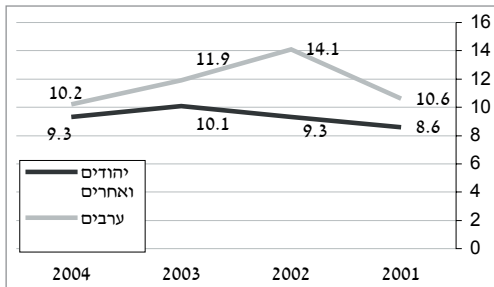


מקור: דו"חות חודשיים של שירות התעסוקה, פברואר 2004 עד ספטמבר 2005

מתרשים 10 עולה כי במהלך שנת 2004 חלה ירידה בשיעור הגברים הבלתי מועסקים גם בקרב יהודים וגם בקרב ערבים. אולם בעוד שבקרב גברים יהודים הירידה בשיעור הבלתי מועסקים היתה מלווה גם בעליה בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה, בקרב גברים ערבים חלה ירידה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה (ראו תרשים 11).

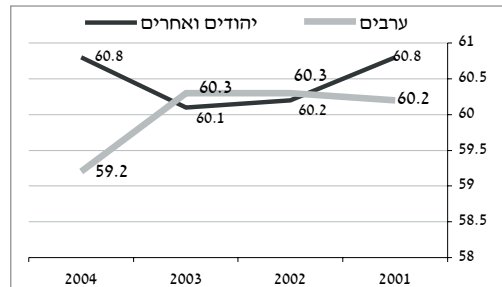
תרשים 11

שיעור השתתפות גברים בכוח העבודה לפי קבוצת אוכלוסיה 2001–2004



תרשים 10

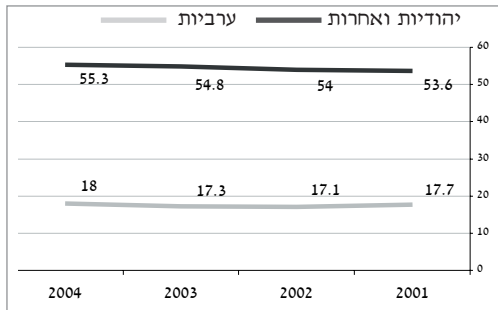
שיעור בלתי מועסקים בקרב גברים יהודים וערבים 2001–2004



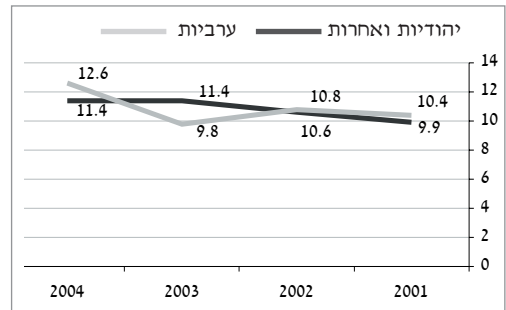
מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2005

בקרב נשים ערביות חלה עליה משמעותית בשיעור הבלתי מועסקות בין השנים 2003-2004, ובמקביל חלה עליה של 7 עשיריות האחוז בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה (ראו תרשימים 12 ו-13 להלן)

תרשים 13
שיעור השתתפות נשים יהודיות וערביות
בכוח העבודה 2001-2004



תרשים 12
שיעור הבלתי מועסקות יהודיות וערביות
2001-2004



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2005

תוכנית לטיפול בבעיות התעסוקה במגזר הערבי - טרם בוצע: על-פי החלטה 740 מיום 18/8/2003, על שר התמ"ת להגיש לוועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי תוכנית לטיפול בבעיות מרכזיות של המגזר הערבי בישראל. על התכנית לכלול מנגנון ביצוע, תקציב ולו"ז. על התוכנית לבחון בין היתר את הגורמים המביאים לקשיים מיוחדים בתחום התעסוקה במגזר הערבי ובהשתלבות אזרחים ערבים בענפי תעסוקה מתקדמים. כמו כן, על התוכנית להגדיר חסמים המונעים יישום מלא של תוכנית ופתרונות קיימים לקידום התעסוקה בקרב האזרחים הערבים. ההחלטה טרם בוצעה.

במהלך החודשים האחרונים מקדם משרד התמ"ת, במסגרת המינהלת לפיתוח וקידום התעסוקה, תוכנית לקידום האוכלוסייה הדרוזית ושילובה בשוק העבודה הכללי בישראל³⁷. כמו כן נאספו נתונים על שיעורי תעסוקה של נשים ערביות³⁸.

באשר לאוכלוסייה הבדואית בדרום, על-פי החלטות ממשלה 881 ו-3956 ייעשה עידוד התעסוקה באמצעות הכשרה מקצועית ובאמצעות פעילות הרשות לעסקים קטנים, תוך שימת דגש על עידוד תעסוקת נשים (החלטה 881, 3956). במהלך השנים 2003-2004 לא הקצה משרד התמ"ת כספים לתוכנית הפיתוח ליישובי הבדואים בנגב. במינהל לתכנון מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת הוחל בביצוע ניתוח ראשוני לגבי מצב התעסוקה ביישובים הבדואים בדרום. במקביל גובשה ברשות לעסקים קטנים תוכנית עבודה לתוכנית הכשרה ייחודית למגזר הבדואי: הקמת עסק עצמאי.

37 אולצור עמוס, מסמך רקע בנושא: מדיניות משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בנושא פיתוח התעשייה והתעסוקה במגזר הערבי, הכנסת מרכז מחקר, יוני 2004.

38 פיכטלברג אסנת, השתתפות נשים ערביות בכוח העבודה בעשור האחרון, הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה והרווחה, יוני 2004.

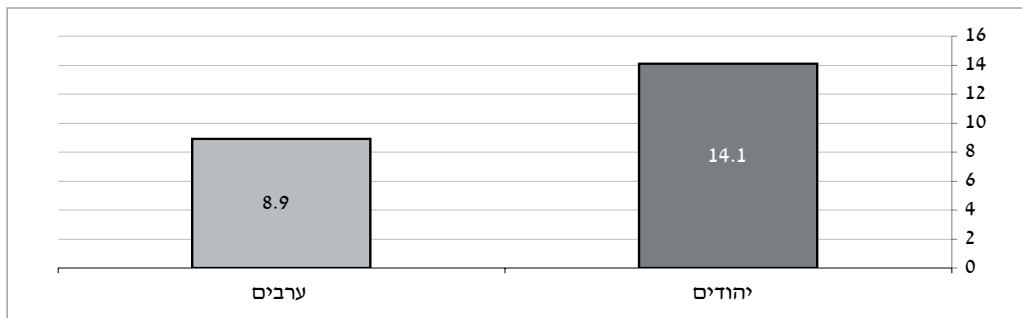


הכשרה מקצועית וטכנולוגית - בוצע חלקית: במסגרת התוכנית הרב שנתית לפיתוח ביישובים ערביים הוקצו 268 מיליון ₪. מזה בוצע בפועל כ-62% בין השנים 2001-2004.

כ-573 אלף מכלל אוכלוסיית בני 20 ומעלה למדו בשנת 2004 בקורסים ו/או בהכשרות מקצועיות (מדובר בשיעור של 13.3% מאוכלוסייה זו). פרופיל בוגרי קורסים והכשרות מקצועיות משקף קבוצות חזקות בשוק העבודה, בהיבטים של סטטוס תעסוקתי, לאום, ותק בארץ, השכלה והכנסה. כך למשל, שיעור בוגרי קורסים והכשרות בקרב יהודים גבוה פי 1.5 בהשוואה לשיעור המקביל בקרב ערבים. שיעור הלומדים בקרב יהודים עמד על 14.1% מכלל בני 20 ומעלה, ובקרב ערבים על 8.9% בלבד (ראו תרשים 14).

תרשים 14

שיעור הלומדים בקורסים ו/או בהכשרות מקצועיות מכלל בני 20 ומעלה, יהודים וערבים, 2004



מקור: שרי פייר, דפי מידע בנושא שוק העבודה" למידה לאורך החיים - קורסים והכשרות מקצועיות, מדינת ישראל, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מינהל תכנון מחקר וכלכלה, אפריל 2005.

בקרב האוכלוסייה הערבית שיעורי השתתפות בכוח העבודה נמוכים יותר, ושיעורי האבטלה גבוהים יותר ועמוקים יותר. תחולת העוני בקרב האוכלוסייה הערבית הולכת ומתרחבת. מצב עניינים זה מצריך התגייסות מערכתית והצבת הנושא בסדר עדיפות גבוה **לנקיטת פעולה מיידית ודחופה** - כפי שנעשה במהלך שנות התשעים בנוגע להכשרה והסבה מקצועית לעולים ממדינות חבר-העמים, ובמהלך השנתיים האחרונות בנושא תעסוקה של הורים יחידים. התנהלותו של משרד התמי"ת בכל הקשור לאיתור ולטיפול בבעיות וחסמים תעסוקתיים ייחודיים לאוכלוסייה הערבית איטית מדי ומצומצמת מדי, בשעה שההתדרדרות במצב התעסוקתי הולכת ומתעצמת.

משרד החינוך

החלטות ממשלה המתייחסות לתחומי אחריותו של משרד החינוך

מספר החלטה	תאריך	כותרת
החלטה 2467	22/10/2000	תוכנית רב-שנתית לפיתוח ישובי המגזר הערבי
החלטה 740 (ערב/12)	19/8/2003	טיפול בבעיות מרכזיות של המגזר הערבי
החלטה 881 (ערב/15)	25/9/2003	התוכנית לטיפול במגזר הבדואי בנגב
החלטה 3956 (ערב/40)	22/7/2005	השלמת תקציב למועצה האזורית אבו-בסמה
החלטה 4464	15/11/1999	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון
החלטה 1403 (ערב/25)	27/1/2004	תוכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון

פרויקטים ונושאים לטיפול המשרד על-פי החלטות הממשלה לעיל

- בניית כיתות לימוד
- תוכניות פדגוגיות וקידום החינוך הטכנולוגי
- בניית מוסדות תרבות ומתקני ספורט
- תמיכה בפעילויות תרבות, אמנות וספורט
- הכנת תוכנית לקידום החינוך במגזר הערבי

בניית כיתות לימוד - התקדמות איטית ומצוקה גוברת:

במסגרת החלטות הממשלה הוקצו תקציבים לבניית 2,360 כיתות לימוד במהלך השנים 1999-2008, ביישובים ערביים, ביישובים בדואים בצפון וביישובים בדואים בנגב (ראו לוח 7).

לוח 7

הקצאה לבניית כיתות לימוד לגני ילדים ולבתי ספר ערביים על פי החלטות הממשלה

מספר כיתות	בשנים	סכום במלש"ח	תאריך	החלטה
100	2003-1999	42.0	15.1.98	4644
כ-30	2005-2004	15.0	27.1.04	1403 (ערב/25)
1,545	2004-2001	875.0	22.10.00	2467
400	2008-2003	200.0	25.9.03	881 (ערב/15)
כ-285	2008-2005	285.0	22.7.05	3956 (ערב/40)
סה"כ כיתות לימוד לבניה לשנים 2008-1999 במסגרת החלטות ממשלה: כ-2,360 כיתות				

מקורות: החלטות ממשלה: 4644 מיום 15.1.98; 1403 מיום 27.1.04; 2467 מיום 22.10.00; 881 מיום 25.9.03; 3956 מיום 22.7.05.

בין השנים 2004-2001 היו אמורות להיבנות, במסגרת החלטה 2467, 1,545 כיתות. בפועל נסתיימה במהלך התקופה בנייתן של 709 כיתות - רמת ביצוע של 46%. בהתאם להחלטה 881 אמורות להיבנות ביישובים הבדואים הקיימים 400 כיתות בין השנים 2008-2003 (כ-80 כתות בשנה) וכ-160 כיתות בשנים 2004-2003. בפועל נבנו במהלך התקופה כ-132 כיתות לימוד (ראו לוח 8).



לוח 8

כיתות (גני ילדים וכיתות בית ספר) שנבנו בשנים 2001–2004, לא כולל דרוזים ובודאים בצפון

שנה	ערבי	בדואי	סה"כ
2001	246	?	?
2002	152	45	197
2003	88	14	102
2004	223	118	341
סה"כ	709		

מקורות: 1. משרד החינוך התרבות והספורט, מצגת תוכנית קידום החינוך במגזר הערבי, יוני 2005
 2. כהן ובר-נתן, תוכנית הפיתוח לישובי המגזר הערבי, מעקב ביצוע ההחלטה שנים 2001-2004, אגף תאום מעקב ובקרה, משרד ראש הממשלה, אוגוסט 2005.

בהתאם להחלטות הממשלה הנ"ל מחויב משרד החינוך לבנות בין השנים 2005-2008 כ-1,419 כיתות נוספות:

כ-836 כיתות שטרם נסתיימה בנייתן או טרם הוחל בבנייתן (עד סוף 2004) במסגרת ביצוע החלטה 2467;
 כ-30 כיתות במגזר הבדואי בצפון במסגרת החלטה 1403;
 285 כיתות במסגרת החלטה 3956;
 ו-268 כיתות במסגרת החלטה 881;

בישיבת ועדת החינוך של הכנסת מיום 13/9/05 הודיע סגן שרת החינוך³⁹ כי להערכת משרד החינוך חסרות במערכת החינוך הערבי כ-1,800 כיתות על פי החלוקה הבאה:

מספר כיתות	זרג
507	טרום חובה
218	גן חובה
372	בי"ס יסודי
439	חטיבות ביניים
<u>259</u>	<u>תיכון</u>
725	סה"כ כיתות גן
<u>1,070</u>	<u>סה"כ כיתות בי"ס</u>
1,795	סה"כ כיתות לימוד חסרות

במסגרת תקציב 2005 הוקצה, יחד עם מפעל הפיס, סכום למימון בניית 980 כיתות לימוד בכל המגזרים, מתוכן 306 כיתות לחינוך הערבי (32%). נתוני הביצוע לשנת 2005 עדיין לא ידועים.

תוכניות פדגוגיות וחינוך טכנולוגי - ביצוע חלקי: במסגרת החלטה 2467 הוקצו 280 מיליון ₪ לתוכניות פדגוגיות שונות לקידום מערכת החינוך במגזר הערבי, ו-66 מיליון ₪ לפתיחת מסלולי לימוד בתיכונים ובמסגרות על תיכוניות בתחומים הטכנולוגיים. סה"כ 346 מיליון ₪. בין השנים 2001-2003 בוצע סכום

³⁹ סטנוגרמה משיבה 280 של ועדת החינוך של הכנסת מיום 13/9/05 - דברים שנמסרו על ידי סגן שרת החינוך.

של 155 מיליון ש"ח⁴⁰ - 59% מהסכום שהוקצה לאותן שנים במסגרת החלטת הממשלה. במסגרת החלטה 881 לפיתוח היישובים הבדואים בדרום הוקצו 15 מיליון ש"ח לפתיחת מסלולי לימוד טכנולוגיים לאוכלוסייה הבדואית בין השנים 2003-2008. בין השנים 2003-2004 לא הקצה משרד החינוך תקציבים בהתאם לתוכנית.⁴¹

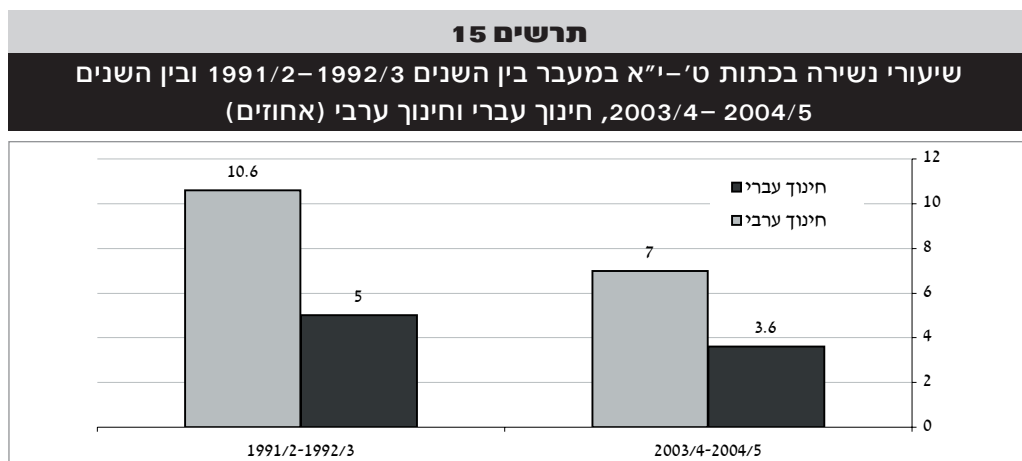
ביוני מבני תרבות וספורט: במסגרת החלטה 2467 הוקצו 28 מיליון ש"ח להקמה ושידרוג של מבני תרבות וספורט. בין השנים 2001-2003 בוצע סכום של 13 מיליון ש"ח למטרה זו.⁴²

הכנת תוכנית לקידום החינוך במגזר הערבי - בוצע: סעיף 1 (ב) בהחלטה 740 מיום 19/8/03: הכנת תוכנית לקידום החינוך במגזר הערבי, תוך בחינת החסמים שמנעו מימוש מלא של תוכניות קיימות לקידום החינוך וההשכלה הגבוהה במגזר הערבי ושל יעדיהן, והגשת המלצות על דרכים להסרתם. ביוני 2005 הוגשה על ידי ראש אגף החינוך הערבי במשרד החינוך תוכנית לקידום החינוך הערבי. תוכנית זו כוללת הצעות להתמודדות עם הבעיות העיקריות בחינוך הערבי - הישגים לימודיים נמוכים ושיעורי נשירה גבוהים.⁴³

מדדים לבחינת צמצום הפערים בין יהודים וערבים בתחום החינוך וההשכלה:

שיעורי נשירה

שיעורי הנשירה בכתות ט'-י"א פחתו במהלך העשור הן בחינוך העברי והן בחינוך הערבי, אולם הפער בין יהודים וערבים נשמר - שיעור הנושרים בחינוך הערבי כפול משיעור הנושרים בחינוך העברי (ראו תרשים 15). שיעורי הנשירה הגבוהים הם בעיקר תוצר של הישגים נמוכים בלימודים, עד כדי ניתוק.



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2005

40 משרד ראש הממשלה, אגף תאום מעקב ובקרה, דו"ח מעקב ביצוע תוכנית הפיתוח ליישובי המגזר הערבי - מעקב ביצוע ההחלטה בשנים 2004-2001, אוגוסט 2005.

41 מבקר המדינה, דוח שנתי 54 לשנת 2003 ולחשבונית שנת הכספים 2002, 2004.

42 משרד ראש הממשלה, אגף תיאום מעקב ובקרה, דו"ח מעקב ביצוע תוכנית הפיתוח ליישובי המגזר הערבי - מעקב ביצוע ההחלטה בשנים 2004-2001, אוגוסט 2005.

43 מצגת - תוכנית עבודה רב שנתית החינוך הערבי עם מבט לעתיד, המזכירות הפדגוגית, אגף החינוך לערבים, משרד החינוך התרבות והספורט, יוני 2005.

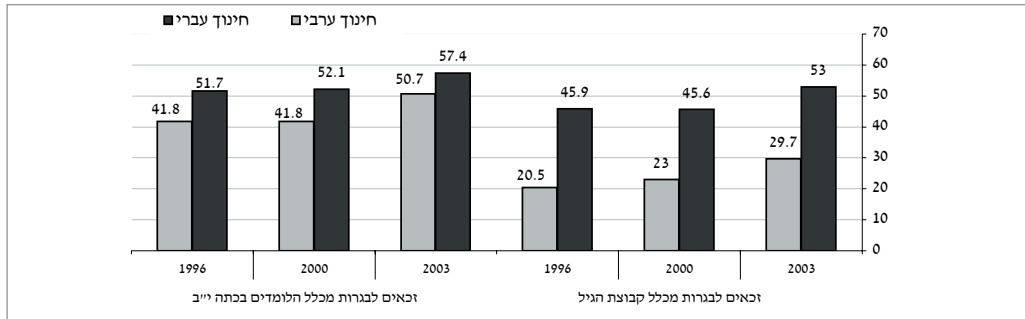


זכאות לבגרות

בעוד שהפער בשיעור הזכאים לבגרות מכלל תלמידי י"ב בחינוך העברי ובחינוך הערבי הולך ומצטמצם, משתמרים הפערים הגדולים בין יהודים וערבים בשיעורי הזכאות לבגרות מכלל קבוצת הגיל. זאת בשל שיעורי הנשירה הגבוהים בחינוך הערבי. בשנת 2003 53% מבני ובנות גיל 17 היהודים היו זכאים לבגרות, זאת לעומת כ-30% בלבד מבני גילם הערבים (ראו תרשים 16).

תרשים 16

זכאים לבגרות מכלל הלומדים בכתה י"ב ומכלל קבוצת הגיל, חינוך עברי וחינוך ערבי 1996–2003 (אחוזים)



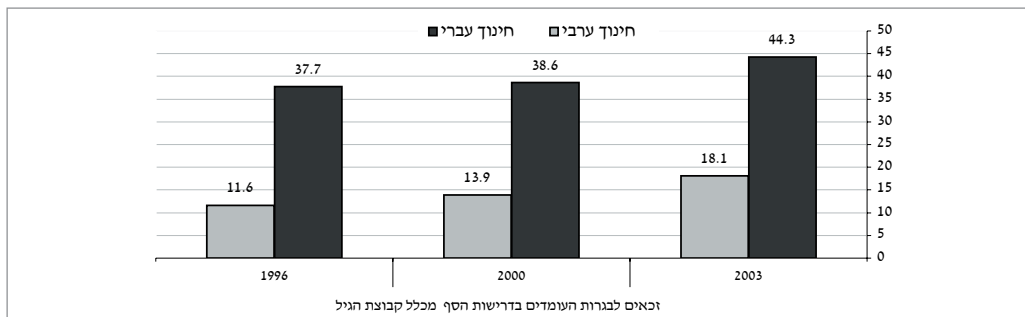
מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2005

עמידה בדרישות הסף של האוניברסיטאות:

לא כל תעודת-בגרות מקנה לבעליה הזדמנות להמשיך בלימודים לקראת תואר אקדמי. בשנת 2003, רק 18% מבני קבוצת גיל 17 הערבים היו זכאים לבגרות שעמדה בדרישות הסף של האוניברסיטאות. זאת לעומת 44% מבני גילם היהודים (ראו תרשים 17). צמצום משמעותי בשיעורי הנשירה, במקביל להעלאת רמת ההישגים בחינוך הערבי, הוא תנאי הכרחי לצמצום פערים אמיתי ברמת ההשכלה.

תרשים 17

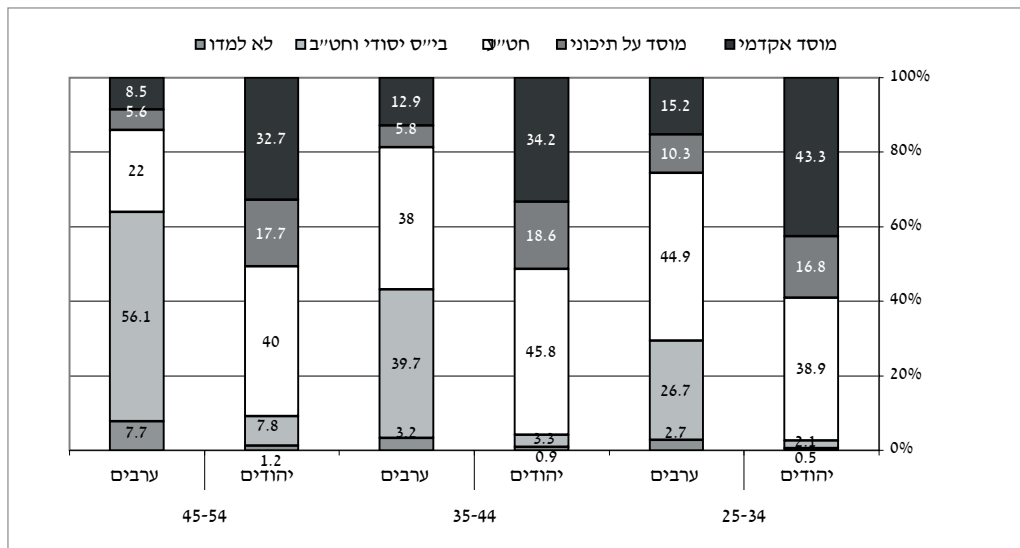
זכאים לבגרות העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות מכלל קבוצת הגיל, חינוך עברי וחינוך ערבי 1996–2003 (אחוזים)



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2005

תרשים 18

יהודים וערבים בגילאי העבודה העיקריים לפי מוסד לימודים אחרון, 2004



מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2005

השכלה בגילאי עבודה - פערים בנקודת הזינוק

רבות דובר על הקשר בין הישגים בחינוך לבין הסיכויים להשתלב בהצלחה בשוק העבודה. תרשים 18 לעיל מתאר את התפלגות האוכלוסייה היהודית והערבית בגילאי העבודה העיקריים (25-54) לפי מוסד לימודים אחרון בו למדו. הפערים בין יהודים וערבים מצטמצמים ככל ששורדים בקבוצת הגיל; אולם גם בקבוצת הגיל הצעירה ביותר, גילאי 25-34, שעומדים על קו הזינוק לפיתוח קריירה - פערי ההשכלה תהומיים. בקרב יהודים בקבוצת גיל זו, שיעור בעלי השכלה אקדמית עומד על 43.3%, והוא גבוה כמעט פי שלושה משיעור הערבים בני אותה קבוצת גיל שלמדו במוסד אקדמי (15.2%). נתונים אלה דומים מאוד לנתונים העולים מלוח 15 (הפער בין יהודים וערבים בשיעור הזכאים לבגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות) - ללמדנו שגם ההזדמנות להשלים השכלה אחרי שנות בית הספר מוגבלת מאוד. כמו כן, ראוי לציין כי כ-30% מהערבים בגילאי 25-34 הם בעלי השכלה נמוכה (עד 9 שנות לימוד), זאת לעומת 2.6% מהיהודים בני אותה קבוצת גיל.



לוח 9

טבלה מסכמת - מצב ההתקדמות בפרויקטים במסגרת תוכניות הפיתוח

משרד	פרויקטים	מצב הקדמות	גורמים המשפיעים על קצב ההתקדמות בביצוע
משרד הפנים	תוכנית הבראה לרשויות המקומיות	לא בוצע	<ul style="list-style-type: none"> החלטה בדבר למידה של הבעיות הייחודיות לרשויות הערביות והכנת תוכנית בהתאם התקבלה בתום השנה השלישית להפעלת תוכנית הפיתוח ביצוע החלטה 740 בדבר הכנת תוכנית מתממה
	תקציב פיתוח לרשויות המקומיות	בוצע חלקית	<ul style="list-style-type: none"> ביטול תקציבי הפיתוח בכל המגזרים בשנים 2004-2003
	קידום תוכניות אב-מתאר	בוצע חלקית	<ul style="list-style-type: none"> עיקובים בתהליך אישור התוכניות בוועדות המחוזיות התנגדויות קיצוצים בתקציב
	הקמה ושיפוץ של מוסדות דת	בוצע חלקית	<ul style="list-style-type: none"> קשיים ברשויות הערביות להקצות תקציבים משלימים (שיטת המאצינג) קיצוצים
משרד השיכון	פיתוח שכונות ותיקות	לא בוצע	<ul style="list-style-type: none"> התממהות מינהל מקרקעי ישראל במתן הרשאות לתכנון
	פיתוח שכונות חדשות בבנייה ציבורית רוויה על קרקע ציבורית	לא בוצע	<ul style="list-style-type: none"> תנאי הסבסוד לא היו אטרקטיביים דיים ולא יצרו תנאים הולמים להצלחת הפרויקט
	פיתוח שכונות חדשות בבנייה קבלנית רוויה על קרקע פרטית	בוצע חלקית	<ul style="list-style-type: none"> קיצוצים בתקציב עיקובים על חשבונות הרשויות המקומיות קיצוצים בתקציבי הפיתוח של משרדי השיכון והפנים האטו את קצב ההתקדמות
תשתיות לאומיות	פיתוח שכונות חדשות בבנייה קבלנית רוויה על קרקע פרטית	בוצע חלקית	<ul style="list-style-type: none"> הרעת תנאי ההלוואות על ידי קיצוץ המענק מ-50% ל-25% עצרה את התהליך כמעט לחלוטין שיעורי גבייה נמוכים (אם בכלל) של אגרות הביוב ברשויות המקומיות מאיימות על המשך תפקודם של המט"שים
	פיתוח שכונות חדשות בבנייה קבלנית רוויה על קרקע פרטית	התקדמות	<ul style="list-style-type: none"> ההתקדמות היא במקביל להתקדמות בהקמת היישובים החדשים
משרד התחבורה	פיתוח דרכים פנימיות	בוצע	<ul style="list-style-type: none"> שיעורי ביצוע של משרד התחבורה מעל 100% לצד קיצוצים בתקציבי הפיתוח של משרדי הפנים והשיכון
	פיתוח שכונות חדשות בבנייה קבלנית רוויה על קרקע פרטית	בוצע חלקית	<ul style="list-style-type: none"> קיצוצים בתקציבי מע"צ
משרד התעשייה המסחר והתעסוקה	הטבות לאזורי תעשייה	בוצע	<ul style="list-style-type: none"> במסגרת הצו לאזורי פיתוח משנת 2002 נכללים מרבית אזורי התעשייה ביישובים ערבים באזורי פיתוח א'
	פיתוח אזורי מלאכה ושירותים	לא בוצע	<ul style="list-style-type: none"> התקציבים בוטלו כליל בכל המגזרים
	פיתוח אזורי תעשייה	שיעורי ביצוע נמוכים	<ul style="list-style-type: none"> קיצוצים בתקציבים
	פיתוח אזורי תעשייה	טרם בוצע	<ul style="list-style-type: none"> במסגרת תקציב 2005 הוקצו לטובת העניין 4 מיליון ₪, עדיין אין נתוני ביצוע
משרד החינוך	פיתוח אזורי תעשייה	טרם בוצע	<ul style="list-style-type: none"> הוכנה תוכנית למגזר הדרוזי, והחלה למידה והכנת תוכנית למגזר הבדואי בנגב
	פיתוח אזורי תעשייה	בוצע חלקית	<ul style="list-style-type: none"> קיצוצים קיצוצים
	פיתוח אזורי תעשייה	בוצע חלקית	<ul style="list-style-type: none"> כשלון וביטול פרויקט ה-PFI קשיים פיננסיים ברשויות המקומיות
	פיתוח אזורי תעשייה	בוצע חלקית	<ul style="list-style-type: none"> קיצוצים קיצוצים
משרד החינוך	פיתוח אזורי תעשייה	בוצע חלקית	<ul style="list-style-type: none"> קיצוצים קיצוצים
	פיתוח אזורי תעשייה	בוצע חלקית	<ul style="list-style-type: none"> הוגש ביוני 2005 כביצוע החלטה 740 מאוגוסט 2003

במהלך העשור האחרון, לראשונה מאז קום המדינה, הותוו תוכניות פיתוח ליישובים הערבים והוקצו לכך תקציבים לביצוע - זאת בניגוד למדיניות ההתעלמות שרווחה עד אז בקרב דרג מקבלי החלטות. בפועל, ניכרת התקדמות בעיקר בפריסתן של תשתיות פיסיות כגון מערכות ביוב פנים יישוביות, בניה של חלק ממבני ציבור, התחלה של טיפול במערכת הדרכים הפנים יישובית ובדרכי הגישה ליישובים. אולם בתחומים מהותיים אחרים, שנכללו בתוכניות הפיתוח, כגון פיתוח של אזורי תעסוקה, והשלמת המחסור בכיתות לימוד - שיעורי הביצוע היו נמוכים מאוד אם בכלל. כמו כן, ההתדרדרות במצב התעסוקה והפערים ברמת ההשכלה ממשיכים לתרום את חלקם לעליה בתחולת העוני ולהתרחבות הפערים בין יהודים וערבים. להלן גורמים עיקריים שהשפיעו על שיעורי ההקצאה והביצוע של תוכניות הפיתוח:

- 1) **קיצוצים בתקציבי הממשלה:** קיצוצים בתקציבי הממשלה ואף ביטול של חלק מהם כגון תקציבי הפיתוח במשרד הפנים בשנת 2004 ותקציבי פיתוח אזורי מלאכה ושירותים במשרד התמיכה בשנים 2003-2004. כמו כן, במספר מקרים - דחיית ביצוע חלק מהפרויקטים לשנים הבאות באמצעות פרישה של תקציבים.
- 2) **חסמים בירוקרטיים:** עיכובים בתהליכי התכנון המתארי ובאישור התוכניות, וכן אי ביצוע פרויקט בינוי שכונות ביוזמת משרד הבינוי והשיכון על קרקע מינהל, בשל אי הסדרת נושא ההרשאות לתכנון בין משרד הבינוי והשיכון לבין מינהל מקרקעי ישראל.
- 3) **מצבן הכלכלי של הרשויות הערביות:** עיקולים שהוטלו על חשבונות של רשויות מקומיות בשל חובותיהן הכספיים עיכב העברה של תקציבי פיתוח לרשויות. כמו כן משפיע מצבן הכלכלי של הרשויות על יכולתן לתחזק ולתפעל את מערך התשתיות ההולך ונבנה. מערך מודרני של תשתיות דורש הוצאות הולכות וגדלות מהרשויות; מבלי שיעמדו לרשותן מקורות הכנסה עצמיים יציבים לא יוכלו הרשויות להמשיך ולפתח את היישובים.
- 4) **שיטת המאצינג:** מצבן הכלכלי הרעוע של הרשויות הערביות ושל תושביהן מקשה על נגישותם לתקציבים המותנים בהשתתפות עצמית של הרשות או של התושב. הדבר בא לידי ביטוי בניצול נמוך של תקציבים ממשרד החקלאות - לפיתוח דרכים חקלאיות ולהוצאת רפתות ודירים אל מחוץ לאזור המגורים - ובפגיעה בניצול חלק מתקציבי הפיתוח והתקציבים לבניית מוסדות דת.
- 5) **ליקויים בתקשורת וגילויים של חוסר אמון:** התעלמות והזנחה רבת שנים של הממסד זרעה ניכור, חשדנות והססנות בהתייחסותן של רשויות ערביות רבות לממסד ובהתנהלותן מול משרדי הממשלה. במקרים מסוימים התפרשה התנהלות הרשויות על-ידי חלק ממשרדי הממשלה כהעדור נכונות לשיתוף פעולה או כחוסר עניין בביצוע הפרויקט.

אתגרים מיידיים לחומש הקרוב:

- ארבעה יעדים עיקריים עומדים בפני מקבלי החלטות במהלך החומש הקרוב:
- **השלמת פרויקטי התשתית שטרם הושלמו:** כגון מערכות ביוב וכבישים, מבני ציבור וכיתות לימוד.
- **פתרון ארוך טווח לבעיה התקציבית ברשויות המקומיות הערביות:** מצבן הכספי הרעוע של



הרשויות המקומיות הערביות הופך אותן לתלויות תלות מוחלטת בתקציבי הממשלה, פוגע באיכות השירות שהן יכולות לספק לתושביהן ומאיים תדירות על יכולתן לתפעל ולתחזק את מערך התשתיות שהולך ומוקם. בטווח הקצר זקוקות הרשויות לסיוע בכיסוי הגירעון הנצבר. פיתרון ארוך טווח לבעיה התקציבית ברשויות המקומיות הערביות כרוך בביסוס מקורות הכנסה עצמיים יציבים.

- **חיזוק הקהילות ביישובים הערביים** תוך שימת דגש על הקשר שבין חינוך ותעסוקה:
 - הורדת שיעורי הנשירה והעלאת רמת ההשכלה.
 - התגייסות למציאת **פתרון דחוף** לבעיית התעסוקה בקרב ערבים, בדומה לאופן שבו התגייסה המדינה לשיפור מצבם התעסוקתי של סקטורים אחרים באוכלוסייה (כגון עולים חדשים ומשפחות חד-הוריות).
 - בניית מתכונת לשיתוף הציבור במסגרת קהילתית ביישובים הערבים - לחיזוק הקשר ויחסי האמון בין התושבים לרשות המקומית ובין התושבים לשלטון המרכזי.
- **שיפור וייעול העבודה המשותפת בין משרדי הממשלה והרשויות המקומיות הערביות:** הקמת ועדות הנגשה שיורכבו מנציגי הרשויות הערביות ונציגים ממשרדי הממשלה, לשיפור וייעול העבודה המשותפת בין משרדי הממשלה והרשויות המקומיות ובניית אמון. במסגרת הוועדות יוצגו שירותים ומשאבים הניתנים על ידי המשרדים השונים והמתכונת להשגתם. כמו כן ייעשה בירור לגבי חסמים להשגת השירותים והמשאבים ודרכים להתגבר עליהם.

שאלה של סדר עדיפויות

למרות ההישג שבהכללת האזרחים הערבים במערך הפיתוח ליישובים ולאוכלוסייה במדינת ישראל, חמש השנים האחרונות שחלפו מאז אירועי אוקטובר מתאפיינות בתהליכים של גידול בשיעורי העוני והאבטלה באוכלוסייה כלל, ובקרב האזרחים הערבים בפרט. התרחבות הפערים בין יהודים וערבים מובילה להתעצמותם של רגשות הניכור והייאוש. השנים 2001-2003 התאפיינו במשבר כלכלי ובמיתון עמוק. הללו הביאו למדיניות של קיצוצים מסיביים בהוצאות הממשלה. במקביל חל מפנה במדיניות החברתית-כלכלית בישראל. הקיצוץ העמוק והתמורה במדיניות החברתית העמידו במבחן את שאלת סדר העדיפויות הלאומי, החברתי והכלכלי של ממשלת ישראל ואת מקומם של האזרחים הערביים בו. ההתארגנות האיטית בהכנה ובביצוע התוכניות, ושיעור הקיצוץ הגבוה בתקציביהן (שאמנם אינו גבוה יותר מהקיצוץ בכלל התקציבים), לא משדרים אווירה של בהילות ודחיפות - כפי שניתן היה לצפות נוכח הפערים הגדלים בתחולת העוני, בשיעור הבלתי מועסקים, בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה, בשיעור הנושרים מבת-הספר ובהישגים הלימודיים.

קיצוצים אינם אסון טבע בלתי נמנע או גזירה משמים, אלא החלטה של קובעי מדיניות, בהתאם לסדר עדיפויות. דווקא על רקע המשבר הכלכלי ופגיעותה של האוכלוסייה הערבית בעטיו, היה ראוי להציב את הנושאים של רווחה, חינוך ותעסוקה לאזרחים הערביים במקום גבוה בסולם העדיפויות.