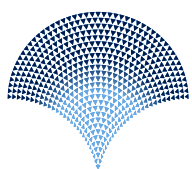


דו"ח מעקב

פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית
המיעוטים בשנים 2016-2020

על בסיס החלטת ממשלה 922 מיום 30.12.2015

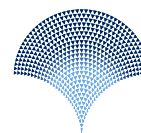
יוני 2021



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח CECI

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020

על בסיס החלטת ממשלה 922 מיום 30.12.2015

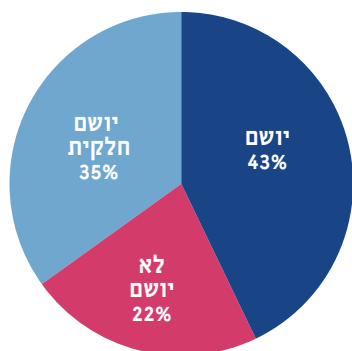
יוני 2021

הדו"ח נכתב על ידי שירה צימרמן, חן אורנשטיין, רגב אורטל, תום מנדל, שי אילוק ונירן בן אבי
ובהנחיית אוריה גפן קליין, מנהלת תוכנית המוניטור ומיכל ש. צדוק, מנכ"לית
המרכז להעצמת האזרח

תוכן העניינים

3	תקציר מנהלות
5	טבלה מסכמת
16	רקע
19	פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם
47	סיכום ומסקנות

תקציר מנהלות



■ יֹשֵׁם ■ יֹשֵׁם חלקית ■ לא יֹשֵׁם

בעשור האחרון התפתחה הבנה בקרב מקבלי ההחלטות והגורמים המקצועיים בדבר חשיבות צמצום הפערים החברתיים והכלכליים שנפערו בין החברה היהודית והלא יהודית. הבנה זו באה לידי ביטוי בקידום מדיניות ממשלתית המבוססת על תפיסה כי שילוב ופיתוח כלכלי של החברה הערבית הוא מנוע צמיחה מרכזי למשק הישראלי, וכן כלי לצמצום רמת אי השוויון והפערים החברתיים. במהלך השנים התקבלו מספר החלטות ממשלה לצורך עידוד תעסוקה ושיפור הפוטנציאל הכלכלי בחברה הערבית, הוקמה הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, גובשו תוכניות סיוע שונות, העדפה מתקנת ועוד.

בשנת 2014 התקבלה החלטה מס' 2365 לפיה תוך 120 יום מקבלת ההחלטה תגובש "תוכנית רב שנתית לפיתוח כלכלי חברתי ביישובי המיעוטים תוך קידום שינויים מבניים משמעותיים במנגנוני ההקצאה"¹. הדו"ח שגובש היווה את הבסיס המקצועי לתוכנית החומש שפורסמה בהחלטת הממשלה 922.

החלטה 922 לעניין "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020" התקבלה בדצמבר 2015 ולוותה בציפיות גדולות מאחר והינה חסרת תקדים מבחינת ההיקף הביצועי ויועדה להיות מתוקצבת בסכום של 15 מיליארד ש"ח. בנוסף להיקפיה התקציביים הגדולים, בניגוד לתוכניות חומש אחרות המתבססות על הקצאת תקציב לפרק זמן מוגבל, החלטה 922 ביקשה לעשות שינוי בשיטת ההקצאה של סעיפי תקציב רבים הנמצאים בבסיס התקציב של הממשלה. התוכנית מחייבת הקצאה של 20%-40% לחברה הערבית בתחומים של חינוך, בינוי, תשתיות, כבישים ותחבורה ציבורית. בנוסף, התוכנית מושתתת על ראייה על שינוי במספר תחומי חיים במקביל ושיתוף פעולה בין פקידות משרדי הממשלה השונים והרשויות המקומיות הערביות.

בשנות התוכנית נעשתה עבודה רבה הן מצד משרדי הממשלה והן מצד הרשויות המקומיות ולמרות זאת, לא הצליחו להגיע לידי מימוש של כלל ההחלטה והביצוע התקציבי בפועל היה נמוך. בדיון בוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית בכנסת ביוני 2021 עלה כי הוקצו במסגרת התוכנית 9.7 מיליארד ש"ח והביצוע בפועל עומד על קצת יותר מ-6 מיליארד ש"ח. עקב הניצול התקציבי הנמוך בפועל וחוסר היציבות השלטונית, הוחלט בסוף 2020 להאריך את יישום ההחלטה בשנה נוספת עד לתום שנת 2021, על מנת לנסות ולהגדיל את אחוז הביצוע התקציבי ללא תוספות תקציביות.

דוח זה ביקש לבחון את אופן יישום ההחלטה בפועל, תוך מיפוי המאפשרים והחסמים אשר סייעו או עיכבו את יישומה. המעקב נפרש על פני כל שנות ההחלטה ונעשה הן באמצעות סקירת פרסומים ממקורות מידע הזמינים לציבור והן באמצעות שיח עם משרדי הממשלה השותפים בהחלטה ובעלי התפקידים הרלוונטיים. בחלוף כחמש וחצי שנים מקבלת ההחלטה, ניכר כי מרבית מסעיפי ההחלטה מיושמים במידת מה אך פחות ממחצית מהסעיפים מיושמים באופן מלא. כך מתוך 63 סעיפים ותתי סעיפים שנבדקו, נמצא כי 27 יושמו באופן מלא (43%), 22 יושמו באופן חלקי (35%) ו-14 לא יושמו כלל (22%).

מבחינת ממצאי הדוח עולים המאפשרים הבאים:

צוות מתכלל: ועדת היגוי בין משרדית בהובלת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי התכנסה מדי חצי שנה ובה הוצגו את היעדים הפנימיים במסגרת התוכנית, את ההקצאות, את אחוזי הביצוע ולעיתים אף את החסמים. משרד הבינוי והשיכון אף כינס וועדת היגוי פנים משרדית מטעמו, מהלך שתרם ליישום ההחלטה ולהגדלת היקפי מימוש התקציבים בפועל. עם זאת, במקרים רבים המדדים ליישום שהוצגו בוועדה הבין משרדית לא תאמו למדדי היישום של ההחלטה, לא התקיים ניתוח סטטיסטי



1. משרד האוצר, "התוכנית לשילוב החברה הערבית הכלכלה יוצאת לדרך", 2016.

של השפעות התוכנית על ידי הלמ"ס כפי שהוחלט בהחלטה, דבר שמקשה על ניתוח המצב הקיים לעומת העבר ולהעריך נכונה את השפעתה והצלחתה של ההחלטה.

מנגנוני מדידה והערכה: בהחלטה הוקצו משאבים להפעלת תהליך מדידה ובקרה אשר התקיימה באמצעות חברת TASC. תהליך עבודה זה איפשר לוועדת ההיגוי לרדת אל השטח ואל עומקם של דברים בתוך הרשויות המקומיות ולזהות את החסמים ביישום ההחלטה ולתת להם פתרון.



מבנה הסעיפים, חלוקת עבודה ברורה: ההחלטה מחולקת לפי תחומי אחריות, כשבמרבית הסעיפים ישנו גורם אחראי ברור ליישום, דבר חריג לכך – סעיף 7"א. בהירות הגורם האחראי לצד שגרת דיווח קבועה לוועדה הביאו ליישום גבוה של סעיפי ההחלטה.



שותפות בין מגזרים: ההחלטה נכתבה תוך כדי שיתוף ועד ראשי הרשויות הערביות, עמותות וארגונים מתמחים בתחום. תהליך דומה נראה בימים אלו בתכנון וכתיבת החלטת הממשלה 923 שתמשיך את עבודתה של 922, שותפות זו מביאה לתחושת "בעלות" משותפת על יישום ההחלטה ובאופן מובהק לסיכויי יישום גבוהים יותר. במהלך יישום ההחלטה נראה כי היו פחות מעורבים מגזרים שונים מלבד ארגון הג'וינט – אלכא להקמת מיזם מוארד.



מבחינת ממצאי הדוח עולים החסמים הבאים:

חוסר ביצוע תקציבי: אחוזים גדולים מהתקציב שהוקצה לא הגיע לידי מימוש בפועל. למעשה התוכנית הוארכה לשנת 2021 על בסיס התקציב שלא מומש בפועל המוערך על ידי המשרד בכ־4 מיליארד ש"ח. בנוסף לכך, ההחלטה ייחודית בכך שאיננה מבקשת רק להקצות תקציבים חד פעמיים במהלך שנות יישומה כי אם גם לשנות מן היסוד את מנגנוני ההקצאה בתחומי מדיניות שונים. למשל ההחלטה מבקשת להביא את אחוזי ההקצאה התקציבית בתחבורה ציבורית, במניעת תאונות דרכים והקמה של מוסדות ציבור בהתאם לאחוזם של בני המיעוטים באוכלוסייה. עם זאת נמצא כי בכל הסעיפים הללו, מעידים משרדי הממשלה כי הם לא יודעים לומר שהצליחו לשנות את מנגנוני ההקצאה ולהקצות לבני המיעוטים תקציב כחלקם באוכלוסייה. זאת בשל מורכבות ההגדרה של אוכלוסיית היעד וקשיים תקציביים אחרים.









רשויות מקומיות: מרבית המורכבויות ביישום נתגלו ברמה המוניציפלית. לדוגמה, בסעיף 15 ג' הוקצו 800 מלש"ח על ידי משרד הפנים לשובת הרשויות המקומיות, אך אחוז הביצוע התקציבי עמד על 45.5% בלבד. הקמת פרויקט "מוארד" ביקש לפתור חסם זה באמצעות הכשרה והצבה של שדרת בעלי תפקיד חדש "ממצאי משאבים". בנוסף לכך נמצא כי לרשויות קושי תקציבי בהעמדת מאצ'ינג כנגד תקציבי ממשלה ומחסור בקרקעות ותשתית תכנונית לקידום יעדי התוכנית בתחומן. בסעיף אחר, ב־7' הנוגע להסברה בתחום הבטיחות בדרכים, קמפיינים מתעכבים עקב הליכי אישור ארוכים של הרשויות המקומיות עם הספקים הרלוונטיים. גם בס'4', הנוגע להקצאת תקציבים לבניית מעונות יום, היישום חלקי, בין השאר, עקב קושי בהעמדת מאצ'ינג ומיעוט בקשות של הרשויות המקומיות. קשיים הנוגעים לבעלויות על קרקע וחסמים תכנוניים התגלעו גם באשר לפיתוח אזורי תעשיה (ס'3א') וגם באשר לכריתת הסכמים אסטרטגיים ביישובים נבחרים ותקצוב תכנון ורישום ביתר היישובים (ס'7ח').



פורס מז'ור: הקצאת תקציבים רבים וביצוע של חלק מהסעיפים התעכבו באופן משמעותי ואף לא יושמו עקב אי-היציבות השלטונית, מסוף שנת 2018 ועד לתום תקופת ההחלטה. כמו כן, מגפת הקורונה הקפיאה מספר סעיפים נוספים.



טבלה מסכמת





סטטוס	מה קורה עם זה?	גוף אחראי	מה הוחלט?	סעיף
 יושם חלקית	<p>גובשה תוכנית לשיפור איכות ההוראה ויש לה ביצוע תקציבי מלא. עם זאת, התוכנית אינה כוללת יעדים מדידים, ועולה שהסכום זניח ביחס לדרישות בשטח.</p>	משרד החינוך	<p>גיבוש תוכנית תוך 120 יום, בעלת דגש על נושא השפה, פיתוח מנהיגות חינוכית, קידום מיומנויות וטיפול זהות.</p>	א1
 יושם חלקית	<p>גובשה תוכנית שבה הוצבו יעדים מדידים בהחלטת ממשלה מספר 1560, לאחר 170 יום. עם זאת, מרבית היעדים לא הושגו.</p>		<p>גיבוש יעדים לשיפור שליטת התלמידים בערבית ועברית, ולהעלאת אחוז הזכאים לבגרות במתמטיקה ברמת 4-5 יח"ל, תוך 120 יום.</p>	ב1
 יושם	<p>התוכנית גובשה. הוקמה תנועת "אתגרים" והורחבה פעילות המתנ"סים ותנועות הנוער. עם זאת, יש ביצוע חלקי של שליש בלבד מתקציב תוכנית אתגרים. בנוסף לכך עלו טענות שהג'וינט האמון על התוכנית אינו מעורה בצרכי הנוער הערבי, תוכניתו אינה מיושמת, ומנגנוני התקצוב מאפשרים לנצל את התקציבים ע"י רשויות מחוץ לתוכנית.</p>		<p>גיבוש וקידום תוכנית לחינוך הבלתי פורמאלי בבית הספר, במתנ"סים ובתנועות הנוער, בשיעור שלא יפחת משיעור התושבים באוכלוסייה.</p>	ג1-ד
 יושם חלקית	<p>הוקם צוות, אך לא פורסמו מסקנותיו ואין מידע באשר לכמות ההרשאות שקודמו. התקציבים שהוקצו זניחים ביחס לפערים במחסור בכיתות לימוד בין המגזר היהודי למיעוטים.</p>		<p>הרשאות לבינוי כיתות לימוד והקמת צוות להסרת חסמים לבניית כיתות לימוד</p>	ו1
 יושם חלקית	<p>משרד החינוך הביא את תוכנית זו לאישור הממשלה, אך בעיכוב ניכר, ב-19.06.2016, כחמישה וחצי חודשים לאחר קבלת ההחלטה.</p>		<p>אישור התוכנית ע"י הממשלה את היעדים בתחום החינוך</p>	ז1
 יושם חלקית	<p>המשרד הקצה 100 מלש"ח בשנה גם כאשר נדרש להקצות 40%, כך שהוקצה פחות מהסכום הנדרש. נוצל 69% מהסכום שהוקצה בפועל בלבד.</p>	משרד התחבורה	<p>המשך תקצוב 40% מסך תוספות השירות בתחבורה ציבורית ביישובי המיעוטים, או 100 מיליון ש"ח, הגבוה מבין השניים.</p>	א2

סעיף	מה הוחלט?	גוף אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
ב2	קביעת יעדי ממשלה ארוכי טווח על מנת שתהיה השוואה מלאה של רמת שירותי התחבורה הציבורית בין יישובים יהודיים למיעוטים, עד לשנת 2022, מדדים מרכזיים – תדירות, רמת הכיסוי ומספר יעדים	משרד התחבורה	נקבעו ופורסמו יעדי ממשלה והמשרד עומד ב־84% מהמדדים שקבע לעצמו עד סוף 2020. עם זאת, עדיין ישנו פער גדול מאוד בין רמת התחבורה הציבורית ביישובי המיעוטים לכלל הארץ במדדים שהוגדרו.	לא יושם
12	הכשרת נשים ניסיונית כנהגות בתחבורה הציבורית		התוכנית נדחתה מספר רב של פעמים, צפויה להתקיים ב־2021	לא יושם
ג2	הקצאה מינימלית של 40% מסך ההשקעה בפיתוח תשתיות כבישים ביישובי מיעוטים (בשנת 2016 (45%)		השקעת המשרד בתשתיות ברשויות המיעוטים אינה כשיעור הנדרש בהחלטה. אחוז הביצוע התקציבי עומד על 53% בלבד.	לא יושם
ד2	הקצאת 100 מיליון ש"ח לשדרוג כבישים חוצים את יישובי המיעוטים בשנים 2015-2016		הושקע הסכום הנדרש, אך ביצוע הכבישים בפועל טרם הושלם ולא צומצם הפער בהיקף ההשקעה מול המגזר הכללי.	לא יושם
ה2	השלמת הנגשת כלל האמצעים לאספקת מידע לנוסעים באתרי מידע ממשלתיים בשפה הערבית		הסעיף יושם, מונגש מידע בתחנות, באינטרנט ובמרכז המידע הטלפוני.	יושם
ז2	חלוקת תקציב ההסברה בהתאם לשיעור באוכלוסייה הכללית (15.3%)		בשנות החלטה הושקעו 21%-26% מתקציב ההסברה לטובת הסברה לאוכלוסיית המיעוטים. אך נוצלו 74% בלבד. כמו כן, לדעת גורמים ברלב"ד, יש להקצות לפי שיעור ההרוגים מתאונות דרכים בחברה הערבית, כ־30%-33% בשנות החלטה, ולא לפי שיעורם באוכלוסייה.	יושם חלקית
א3	הגדלת אחוז ההקצאה לאוכלוסיית המיעוטים מתקציב שיווק ופיתוח אזה"ת עד ל 42.5% בשנים 2018-2020.	משרד הכלכלה והתעשייה	בשנים 16, 18, 20' הוקצה מעל הנדרש, ובשנת 2017 הוקצה פחות מהנדרש. הביצוע התקציבי בהרשאות להתחייב היה מלא, אך מימוש התקציבים בפועל נמוך מאוד. עקב חובות עבר, והחלטות ממשלה צולבות, התקציב שהגיע לרשויות הערביות בפועל עמד 26% בלבד מהתקציב המיועד.	יושם חלקית
ב3	העברת 30 מלש"ח נוספים לפיתוח אזורי תעשייה ומסחר בהתניה לסעיף א'		היה ביצוע תקציבי מלא של התקציבים והוקצו 30 מיליון ש"ח נוספים בהקצאה בין משרדית.	יושם

סעיף	מה הוחלט?	גוף אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
ג3	הקצאת מחצית מתקציב "מסלול התעסוקה" לאוכלוסיות ששיעור השתתפותן נמוך, לתמרוץ מעסיקים להעסקתם	משרד הכלכלה והתעשייה	בוצע, מלבד ב־2018, אז עקב השינוי בשכר המינימום מספר הבקשות ירד והיה ביצוע חלקי בלבד.	יושם
ד3	הקצאת 17.5% מתקציב סניפי מעו"ף למיעוטים עד 2017 ו־20% בהמשך, ו־24 מלש"ח נוספים לעידוד עסקים קטנים בישובי התוכנית ב־2017-2020.		בשנים 2016-2020 הוקצו התקציבים הנדרשים. עם זאת, בפועל היו דרישה וביקוש גדולים יותר. באשר להקצאה הנוספת בהרשאה להתחייב, הוקצו 24 מלש"ח שהושקעו בפריסה במהלך 5 שנות התוכנית.	יושם
ה3	הקצאת לפחות 10% מתקציב כלי הסיוע של מינהל סחר החוץ לקידום פעילות התעשייה של אוכלוסיית מיעוטים בשווקים בינ"ל, בהדרגה, ובהתאם לביקושים בפועל		ההקצאות בשנים 2017-2020, 2018 היוו מעל 10% מסך התקציב. עם זאת, בשנת 2019 ההקצאה לאוכלוסיית המיעוטים היוותה כ־6.2% בלבד, עקב מיעוט הבקשות שהוגשו מקרב אוכלוסיית המיעוטים, למרות תרגום ההקצאה לערבית וקידומה בשווקים הרלוונטיים.	יושם
א'4	הגדלת ההקצאה השנתית לבניית מעונות יום ביישובי המיעוטים ב־25% לפחות, ע"פ ביקוש או הסטה בתום כל שנה.	משרד העבודה והרווחה	בכל שנות ההחלטה שוריין הסכום הנדרש (25% מסך התקציב), בפועל הוקצו 16.6% מסך התקציב בממוצע בכל שנה.	לא יושם
ב'4	שריון 25% מהקצאות תקציביות עתידיות להרחבת היצע המשפחתונים לאוכלוסיות המיעוטים.		הייתה הקצאה תקציבית אחת במהלך החומש, ב־2017, ממנה הוקצו 25% לאוכלוסיית המיעוטים.	יושם
ג'4	הפעלה של מרכזי הכוון תעסוקתיים, השקעת 200 מלש"ח להקמתם והפעלתם, והקמת וועדת היגוי ייעודית	רשות המיסים	במהלך שנת 2016 מרכזי הכוון הופעלו בשוטף. בשנת 2017 הוחלט לפתוח שני מרכזים נוספים. הושקע בהרשאה להתחייב ל 168 אלש"ח והוקמה ועדת ההיגוי הבין משרדית.	יושם
ד'4	הפניית שליש מתקציב הפרסום של רשות המיסים באשר למס הכנסה שלילי לאוכלוסיית המיעוטים		הופנו 21%-27% בכל שנה, מלבד בשנת 2020, בה לא הושקע תקציב.	יושם חלקית
5	גיבוש תוכנית להרחבת פעילות המשטרה באוכלוסיית המיעוטים		המשרד לביטחון פנים	באפריל 2016 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1042 שהגדירה יעדים ותקציבים לשנה זו. עם זאת, היעדים לא הושגו במלואם.

סעיף	מה הוחלט?	גוף אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
6	ביצוע בחינה מערכתית של תקציבי התמיכה במוסדות תרבות של אוכלוסיית המיעוטים	משרד התרבות והספורט (תחום התרבות)	"מכרז עוגנים" בו יועדה להתפרסם "מפת התרבות" בוטל, והמפה לא פורסמה. על אף חוסר היישום של הסעיף, ניכרת עלייה גדולה בתקצוב התרבות בחברה הערבית בין 2015-2018.	יושם חלקית
17	יוקצה עבור מוסדות ציבור ביישובי התוכנית תקציב בהיקף שלא יפחת מ־750 מלש"ח במהלך החומש	משרד הבינוי והשיכון	710 מלש"ח הוקצו במסגרת התוכנית ו־40 מלש"ח הוקצו במסגרת החלטה 1480 הנוגעת ליישובי הבדואים בצפון, שאינם מהווים חלק מיישובי התוכנית בהחלטה 922. הניצול התקציבי הוא כ־13% בלבד.	יושם
7א	הקצאת תקציב לפחות לפי שיעור אוכלוסיית יישובי התוכנית באוכלוסייה לטובת הקמת מוסדות ציבור.		כחלק מיישום סעיף 7 ז' להחלטה, הוקצו הסכומים הנדרשים ע"פ סעיף זה, ע"פ פרשנותו ע"י המשרד.	יושם
7ב'	הקצאת 30% מכספי הקרן לשמירה על שטחים פתוחים, המיועדים לרשויות מקומיות, ליישובי מיעוטים כל שנה, עד שסך ההשקעות ישתוו לשיעורם באוכלוסייה, והמשך השקעות לפחות כשיעורם באוכלוסייה.	רשות מקרקעי ישראל	הקרן הרחיבה את ההחלטה לכלל יישובי המיעוטים (בכפוף לאישור הממשלה), השקיעה כבר ב־2016 יותר משיעור אוכלוסיית המיעוטים באוכלוסייה זו, והמשיכה להשקיע לפחות לפי שיעורם באוכלוסייה בשנים 2016-2019.	יושם
7ג'	הארכת החלטות ממשלה 4432 ו־1539 לעניין סבסוד פיתוח תשתיות בבנייה רוויה בקרקעות מדינה	משרד הבינוי והשיכון	החלטות אלו הוארכו. אולם, טרם ההארכה נודע שהאמצעים הננקטים ע"י ההחלטות בקושי תורמים לצרכי האוכלוסייה ושאחוז הביצוע התקציבי נמוך.	יושם חלקית
7ה'	מנהל התכנון ישלים תכנון מתארי בכלל יישובי התוכנית העולים על 5,000 תושבים באמצעות תקציב של 80 מלש"ח	מינהל התכנון	מתוך 43 היישובים הרלוונטיים לסעיף, 13 תוכניות מתאר היו קיימות טרם ההחלטה, 7 אושרו במהלכה, 4 נמצאים בהליכי תכנון מתקדמים ו־19 בהליכי אישור	יושם חלקית
17'	יוקצו עבור תכנון מפורט, לרבות איחוד וחלוקה, ביישובי התוכנית שלא פחות מ־40,000 יחידות דיור, תקציבים שלא יעלו על 176 מלש"ח	משרד הבינוי והשיכון	בשנות ההחלטה הוקצה סכום של 91.925 מיליון שקלים עבור תכנון מפורט.	יושם

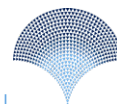
סעיף	מה הוחלט?	גוף אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
1ח7	יגובש הסכם אסטרטגי עם כל אחת מעשר הרשויות המקומיות הגדולות ועוד 5 נבחרות לתכנון, שיווק, פיתוח והוצאת היתרי בנייה לשכונת מגורים, לפי 3 שלבים מוגדרים, שמעבר ביניהם מותנה בתנאי סף תכנוניים.	משרד הבינוי והשיכון	12 מתוך 15 הרשויות האסטרטגיות עברו משלב א' לשלב ב'. תקצוב תוכניות מפורטות עומד על 47%, ישנו תכנון מתארי מפורט ל-2 רשויות בלבד ותקצוב תוכנית לצרכי רישום לשלוש רשויות.	יושם חלקית
4-2ח7	ביישובי התוכנית שלא נכללו בהסכמים האסטרטגיים יושקעו השקעות ממוקדות. ההקצאה ליישוב בודד תהיה בין 3-20 מלש"ח וסך עלות ההשקעות יהיה 330 מלש"ח.		הוקצו כ- 244 מלש"ח אך רק 24% מההקצאות מומשו.	לא יושם
17	פיצול ועדות מרחביות וחיזוק ועדות מקומיות ומרחביות – 100 מלש"ח.	מינהל התכנון	נעשים צעדים לקידום הפיצול אך לא נעשה פיצול בפועל.	לא יושם
27	תגבור מעטפת המתמחה באוכלוסיית המיעוטים והתאמת מכרזים, באמצעות תקציב תוספתי של 2.7 מלש"ח.	משרד הבינוי והשיכון	המעטפת תוגברה בסכום שנקבע וקידמה קמפיינים לטובת אוכלוסיית המיעוטים, אך הללו פורסמו בעיקרם בעברית בלבד.	יושם חלקית.
3+47	הכשרת מתכננים ביישובי מיעוטים ברמת מומחיות גבוהה, קורסים והשתלמויות, ותוכנית להכשרה והדרכה לעובדי רשויות מקומיות בהליכי קידום תוכניות לאיחוד וחלוקה, סה"כ 2 מיליון ש"ח.		נוצלו 11 אלש"ח בלבד מתוך התקציב ויש עיכוב בפיתוח ובביצוע קורס ההכשרה. יש תכנון לבצע את הקורס במהלך 2021, מותאם למגבלות הקורונה.	לא יושם
57	תקצוב תוכנית יחידת הרישום במשרד המשפטים ומפ"י לביצוע הסדר ביישובי המיעוטים – 5 מלש"ח.	משרד המשפטים	הוקצו 3.5 מלש"ח בלבד למשרד המשפטים ע"י משרד האוצר, ונוצל סכום חלקי בלבד מהקצאה זו. טרם הושלמו תהליכי ההסדרה של מרבית הקרקעות.	יושם חלקית
7א	על 50% מהיחידות שישווקו בשנים 2016-2017 ביישובי המיעוטים להיות בצפיפות של 6-8 יח"ד לדונם, ועל 60% מהיחידות שיתוכננו בשנים אלו להיות בצפיפות ממוצעת של 8 יח"ד לדונם.	משרד הבינוי והשיכון/ מנהל מקרקעי ישראל	שווקים ביישובים האסטרטגיים היו על פי הצפיפות הנדרשת, אין מידע באשר ליישובים הממוקדים. התכנון תאם לדרישה, אך ביצעו נתקל בחסמים רבים של התנגדות תרבותית, עלות גבוהה של המגרשים, קשיי התארגנות בקבוצות רכישה ומגבלות השיווק לבני המקום.	לא יושם

סעיף	מה הוחלט?	גוף אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
7	על צוות שמונה לבחינת בנייה בלתי חוקית להגיש את המלצותיו ליועמ"ש בינואר 2016, באשר למאפיינים הנחוצים ליחידה הארצית נגד בנייה בלתי חוקית. לאחר מכן, הממשלה תקבע ממשקים וקריטריונים ליישום סעיף 7.	משרד ראש הממשלה	המלצות ועדת המנכ"לים הוגשו לממשלה והיוו בסיס, יחד עם החלטות ועדת קמיניץ, להחלטת ממשלה 1559 ותיקון 106 לחוק התכנון והבנייה.	 יושם
8+א	הגדלת שיעור הסטודנטים מקרב המיעוטים לתואר ראשון, ל-17% לתואר שני ל-12% ולתואר שלישי ל-7%, בשנת 2021 בשיעור השקעות ממוקדות של עד 330 מלש"ח.	המל"ג	היעדים הושגו, אחוז הסטודנטים בני המיעוטים גבוה מהיעד בכל היעדים. נכון לשנת תש"פ, אחוז הסטודנטים הערבים הלומדים לתואר ראשון הוא 18%, לתואר שני הוא 15% ולתואר שלישי 7%.	 יושם
9	קידום תוכנית רב שנתית לפיתוח העיר נצרת כיעד תיירותי	משרד התיירות	בניית תוכנית תיירותית לבניין הסראיה – גובשה ופורסמה פרוגרמה מפורטת באוקטובר 2017, אך בדו"חות ועדת ההיגוי נכון לשנת 2020 כתוב שהתהליך תקוע עקב קשיים תקציביים. בניית תוכנית תיירותית אסטרטגית לעיר נצרת – לא יושם עקב קושי בהעמדת מאצי'נג מצד הרשות למען השתתפות בשכר יועץ. בתגובה לכך צומצמה ההשתתפות התקציבית הנדרשת מצד הרשות ב-15%, והתהליך הותנע מחדש בתאריך ה-04.08.2020.	 יושם חלקית
10	הגדלת התקציב המופנה לפיתוח רשויות אוכלוסיית המיעוטים באזורי פעילות המשרד.	המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל	הסכומים שהוקצו ע"י המשרד לתקצוב יישובי המיעוטים אמנם מוקצים למטרות הנקובות בהחלטה, אולם השנה היחידה בה נרשמה עמידה ביעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה היא שנת 2016.	 לא יושם

סעיף	מה הוחלט?	גוף אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
א11	וידוא מימוש החלטה קודמת להקצאת מענקים בשיעור של כ־50% מסך המענקים לשרוג והקמה של מערכות ביוב למשך 3 שנים	רשות המים והביוב	בוצעו פרויקטים להקמה ושרוג מערכות ביוב ב־20 רשויות מקומיות. בעקבות פרויקטים אלו עלה אחוז החיבור לביוב מכ־35% בשנת 2016 ל־90% בשנת 2019, כאשר היעד לסוף התוכנית בשנת בתחילת שנת 2021 הינו 95%.	 יושם
ב11	וידוא תיאגוד של רשויות המיעוטים שאינן נכללות תחת תאגיד מים וביוב עד לשנת 2020.		מתוך שש הרשויות החייבות בתיאגוד צורפו עד כה שלוש רשויות בלבד לתאגיד מים וביוב.	 יושם חלקית
א12	בחינת הגבלת הדירוג הכלכלי- חברתי של הרשויות המקומיות אשר נהנות מהתקנת שיפוץ המגרשים העירוניים של המשרד.	משרד התרבות והספורט (תחום הספורט)	לא התקבל מידע מהמשרד בנוגע לסעיף זה	 לא יושם
ב12	בחינת הקצאה של 25% מתקציב הבנייה והשיפוץ של מתקני ספורט לבניית מתקנים ביישובי המיעוטים.		ברוב השנים אחוז ההקצאה עלה על 25%, ובשנים בודדות ירד ממנו. בשנה האחרונה תוכנית המתקנים הלאומית אינה בתוקף. נכון לפברואר 2021, נעצרו כלל תוכניות בניית ושיפוץ מתקני ספורט ועובדים על הכנת תוכנית מתקנים לאומית חדשה.	 יושם
א13	שינוי השם של השירות הלאומי כך שתהיה אפשרות לכנות אותו בשם "שירות קהילתי".	הרשות לשירות לאומי אזרחי	בשנת 2017 החוק תוקן ומסדיר את כינוי מערך השירות הלאומי גם כ"התנדבות קהילתית".	 יושם
ג13	בניית צוות לבחינת תמריצים להגדלת מספר המתנדבים מקרב אוכלוסיית המיעוטים.		קיימת עליה של 18% במספר המתנדבים מאוכלוסיית המיעוטים, ובעקבות גיבוש הצוות הוקמו שתי תוכניות להגדלת מספר המתנדבים: "המתנדב האוניברסלי" ו"מענא"	 יושם
14	פעולה לקידום איחוד בתי החולים בנצרת ושיפור האיכות הרפואית והשירות לאזרחים.	משרד הבריאות	מהלך איחוד בתי החולים נכשל. לטענת המשרד הם פועלים כעת לקידום שיתופי פעולה בין בתי החולים.	 לא יושם
א15	קידום תוכנית לתמרוץ ופיתוח כלכלי ופיתוח הון אנושי ברשויות מצטיינות.	משרד הפנים	נחתמו ויצאו לפועל תוכניות לתמרוץ ופיתוח הון אנושי עם 13 מתוך 16 הרשויות המצטיינות. שלושת הרשויות שבהן לא יצרו תוכניות אלו בשל התכנות נמוכה לביצוע התוכניות והעמידה ביעדים.	 יושם

סעיף	מה הוחלט?	גוף אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
115 ב	קידום השתתפות של בני יישובי המיעוטים בתוכנית "צוערים לשלטון המקומי".	משרד הפנים	אחוז המשתתפים בתוכנית "צוערים לשלטון המקומי" מקרב אוכלוסיית המיעוטים בשנים 2017-2020 עמד על 18% ועל כן לא עמד ביעד (25%). אחוז בוגרי התוכנית שהשתלבו ביישובי המיעוטים עמד על 24.5%, אחוז הגבוה מיעד המשרד (22%).	יושם חלקית
115 ג	הקצאת 800 מלש"ח נוספים בהרשאה להתחייב עבור מענקי פיתוח לרשויות ביישובי התוכנית המורחבת.		הסכום הוקצה במלואו אך הביצוע התקציבי עומד על 45.5% בלבד	יושם
115 ד	הקצאה חד פעמית של 200 מלש"ח בשנת 2016 להגדלת התקציב המשותף של יישובי התוכנית המורחבת.		המענק חולק במלואו.	יושם
115 ה	הצבת יעד של העלאת שיעור גביית הארנונה ביישובי המיעוטים בנקודה אחת בכל אחת מהשנים 2016-2018.		התוכנית יושמה ובשנת 2018 כ-60.5% מכלל הרשויות הערביות עמדו ביעד גבייה של 83% מול 44% בשנת 2016	יושם חלקית
115 ו	הקצאת מענק של 50 מלש"ח בהרשאה להתחייב כתוספת תקציבית לשובת שיפור ההיערכות לחירום של יישובי התוכנית המורחבת.		הוקצו 48 מיליון ש"ח עברו שיפור תשתיות מרכז ההפעלה הרשותי והיערכות לחירום ברשויות התוכנית, אמנם אחוז הביצוע לתקציב זה עמד על 46% בלבד. שני מיליון נוספים הוקצו ונוצלו במלואם עבור פרויקט נוהלי חירום ופרויקטים ממוקדים ברשויות בסיכון.	יושם
115 ז	להטיל על משרד הפנים לקדם שיתופי פעולה בין כלל הרשויות המקומיות לרבות יישובי המיעוטים.		מדד היישום של משרד הפנים להחלטה זו הינו הצטרפות רשויות המיעוטים לתוכנית "אשכולות". נכון ל-2020 67% מרשויות המיעוטים מאושכלות.	יושם חלקית
115 ח	גיבוש תוכנית לקידום תחום רישוי העסקים ולצמצום שיעור העסקים הפועלים ללא רישוי ברשויות המקומיות וביישובי המיעוטים.		ננקטו פעולות לקידום רישוי העסקים וצמצום שיעור העסקים הפועלים ללא רישוי, אך ממוצע אחוז העסקים הפועלים עם רישוי ירד מ-45% ב-2015 ל-42% בשנים 2019-2020.	יושם חלקית

סעיף	מה הוחלט?	גוף אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
א16	המשרד לשוויון חברתי הוא שאחראי על ניהול התוכנית, ריכוזה, ויישומה. על המשרד לדווח לוועדת השרים לענייני מיעוטים לפי הצורך ולכל הפחות אחת לחצי שנה	המשרד לשוויון חברתי	נכון לחודש אוקטובר 2020, ועדת השרים לענייני מיעוטים לא התכנסה מאז הממשלה הקודמת ולכן לא קיבלה דיווחים על התקדמות התוכנית.	לא יושם
ב16	לצורך יישום התוכנית תוקם ועדת היגוי בין משרדית	המשרד לשוויון חברתי	ועדת ההיגוי אכן הוקמה והתכנסה תשע פעמים עד לתאריך 22.09.2020, ואף פרסמה דו"חות מפורטים על התקדמות יישום ההחלטה.	יושם
ג16	אישור תוכנית עבודה רב שנתית ותוכניות עבודה שנתיות הנגזרות ממנה. איתור עיוותים נוספים בתחומי הפעילות של המשרדים וקידום צעדים מבניים לתיקונם.	ועדת היגוי בין משרדית	המשרד לשוויון חברתי מגדיר את פרסום דו"ח ועדת ההיגוי אחת לחצי שנה כפרסום תוכנית עבודה רב שנתית.	יושם חלקית
ה16	מינוי גורם מקצועי בכיר בכל משרד רלוונטי אשר ירכז את עבודת משרדו בכל הקשור לתוכנית העבודה ויישומה. גורם זה ידווח למשרד לשוויון חברתי על התקדמות התוכנית במשרדו ועל חסמים או כשלים בביצועה		במדריך ליישום ההחלטה שפרסם המשרד לשוויון חברתי בספטמבר 2017 צוינו מספר אנשי קשר רלוונטיים בכל משרד אשר אחראים על יישום הסעיפים הרלוונטיים בהחלטה.	יושם
18	החברה המנהלת ורשויות שיעבדו באופן עצמאי ידווחו על קצב ההתקדמות, היקף יישום התקציב וחסמים ליישום למשרד לשוויון חברתי – והוא ידווח לוועדת ההיגוי.	המשרד לשוויון חברתי	ישנו מערך מעקב משרדי ברמה היישובית – אחוז ניצול תקציבי ויישום התוכנית בכל ישוב, וכן מערך של ממצאי משאבים בכל הישובים. סטטוס הניצול התקציבי הועבר לכל ישוב באמצעות מכתב וכן מתקיימות ישיבות דו-שנתיות בין המשרד לישובים. ²	יושם




סעיף	מה הוחלט?	גוף אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
19א	לצורך בקרה על התוכנית, על משרד האוצר להקצות תקציב בסך 10 מלש"ח בפריסה על פני 5 שנים 2020-2019.	המשרד לשוויון חברתי	לאחר הליך מכרזי נבחרה חברת הייעוץ TASC בסוף שנת 2017. החל מראשית שנת 2019 החלה הרשות לפיתוח כלכלי בסיוע חברת הייעוץ לקיים ביקורים בכלל הרשויות המקומיות הכלולות בהחלטת הממשלה. במהלך שנת 2019 בוצעו 90 ביקורים. ³⁴ כמו כן, נערכו 15 בקרות עומק ודיונים בין מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי לבין הרשויות המקומיות, וכן 3 סיורים של אגף התקציבים והרשות לפיתוח כלכלי ברשויות במהלך המחצית השנייה של 2019. ⁵ צעדים אלו מוגדרים כאפקטיביים על ידי המשרד לשוויון חברתי. בשנים 2018-2019 התקיים מימוש תקציבי מלא של הכספים שהוקצו, ותקציב שנת 2020 עודנו ממומש.	 יושם

3. דו"ח ועדת ההיגוי הבין-משרדית מס' 7 מיום 26.06.2019.

4. דו"ח ועדת ההיגוי הבין-משרדית מס' 8 מיום 29.01.2020.

5. ש.ס.

סעיף	מה הוחלט?	גוף אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
119ב	בחינת הצורך בעדכון או שינוי התוכנית אחרי שנתיים. בחינת הצורך בגיבוש צעדי המשך לתוכנית אחרי 4 שנים.	ועדת היגוי בין משרדית	מטרות הצעדים שננקטו בביצוע סעיף 19 א' מוגדרות בדו"ח ועדת ההיגוי של חודש ינואר 2020 כזיהוי ואיתור חסמים רוחביים המשותפים למספר רשויות, הפקת לקחים והנחלת שינויים במקרה הצורך בהחלטה 922 ולקראת החלטת המשך. בתאריך 25.10.2020 הוארכה החלטת ממשלה 922 בשנה נוספת (החלטה 468) על מנת לאפשר מימוש תקציבי של שנת 2020 ופתרון חסמים. בימים אלה מתבצע יחול תכנון של תוכנית החומש הבאה, הן על ידי עבודת מטה והן על ידי התייעצות עם גורמים ברשויות המקומיות.	 יושם
119ג	פעילות להפצת המידע בדבר יישום התוכנית באופן שוטף בקרב אוכלוסיית המיעוטים והציבור בכלל.	המשרד לשוויון חברתי	לצורך הפצת המידע בקרב הציבור הוקם אתר המוקדש למעקב אחר התוכנית אך הוא כבר אינו פעיל. ישנה הפצה שוטפת ומידית של מידע יישומי עם השותפים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות וכן עם גורמים רלוונטיים כגון עמותות, מכוני מחקר ומומחים. עם זאת אין הפצת מידע לציבור הרחב בפלטפורמה נגישה וברורה, ושיתוף החומרים נעשה באופן מבוקר וסלקטיבי.	 לא יושם

רקע

בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסיית היהודית בישראל קיימים פערים משמעותיים. פערים אלו חולשים על קשת רחבה של תחומים: בתחום החינוך שיעור הזכאים לתעודות בגרות במגזר הערבי נמוך משמעותית משיעורו בחינוך הממלכתי ושיעור השתתפותם במוסדות להשכלה גבוהה נמוך מאחוזם באוכלוסייה. בתחום התשתיות, שיעור בני המיעוטים שנהרגים בתאונות דרכים עומד על 34% מכלל ההרוגים והסבסוד הממשלתי המוענק לתחבורה הציבורית ביישובי המיעוטים אינו הולם את שיעורם באוכלוסייה. בתחום התעשייה והתעסוקה, השטחים המיועדים לתעשייה ביישובי המיעוטים מועטים ביותר ואחוז האבטלה בכלל, ובקרב נשים בפרט, גבוה מאוד. כמו כן, המגזר הערבי מתמודד עם שיעור משפחות העניות גבוה מאוד (52.6% לעומת 13.6% אצל האוכלוסייה היהודית לפי הגדרת הביטוח הלאומי לעוני), מצוקת דיור גדולה ומעורבות גבוהה במקרי אלימות. ביטוי נוסף לפערים ניכר בדירוג סוציו אקונומי נמוך מאוד של רובן המוחלט של הרשויות המקומיות הערביות.⁷⁸

בעשור האחרון התפתחה הבנה בקרב מקבלי החלטות והגורמים המקצועיים בדבר חשיבות צמצום פערים אלו ושילובה הכלכלי של החברה הערבית. הבנה זו באה לידי ביטוי בקידום מדיניות ממשלתית המבוססת על תפיסה כי שילוב ופיתוח כלכלי של החברה הערבית הוא מנוע צמיחה מרכזי למשק הישראלי, וכן כלי לצמצום רמת אי השוויון והפערים החברתיים. קיימים חסמים רבים בתחומים מגוונים הגורמים לכך שעל אף שהחברה הערבית בישראל מהווה כ-20% מהאוכלוסייה, תרומתם לתמ"ג הינה כ-8% בלבד.⁹ החלטה זו נועדה לטפל באופן ממוקד בהקצאה הלא שוויונית של המשאבים הציבוריים לחברה הערבית בישראל.

טרם קבלת החלטת הממשלה 922 התקבלו מספר החלטות ממשלה לצורך עידוד תעסוקה ושיפור הפוטנציאל הכלכלי בחברה הערבית. בשנת 2000 הוקמה "ועדת אור" לאחר גל הפגנות ומחאות של הציבור הערבי בארץ. הוועדה קבעה בין היתר, כי יש לטפל בדחיפות בהזנחה והקיפוח שאפיין את הטיפול הממשלתי במגזר הערבי, הבא לידי ביטוי באי השוויון בהקצאת המשאבים ובהזנחת אכיפת החוק במגזר.¹⁰ הדו"ח חולל הבנה בקרב מקבלי החלטות בנוגע לחשיבות החברה הערבית במדינה והנחה חלק מהממשלות שלאחריו בטיפול באי השוויון והקיפוח של החברה הערבית.¹¹

בעקבות הדו"ח ננקטו פעולות כגון הקמת הרשות לפיתוח כלכלי של קבוצות המיעוטים, תוכניות סיוע שונות, מדיניות של העדפה מתקנת ועוד. אולם הבעיה העיקרית הייתה היעדרה של תוכנית כללית לשילוב האזרחים הערבים במדינה, ולא ננקטה תוכנית אסטרטגית כללית ממנה נגזרו פעולותיהן של הממשלות.¹² בשנת 2007 נקבעה החלטת ממשלה לפיה יש להגדיל את אחוז העובדים הערבים בשירות הציבורי ל-10% לפחות. הממשלה הגיעה ליעד זה בשנת 2016, אך לא הציבה מאז יעד חדש.¹³ בשנת 2014 התקבלה החלטה מס' 2365 לפיה תוך 120 יום מקבלת ההחלטה תגובש "תוכנית רב שנתית לפיתוח כלכלי חברתי ביישובי המיעוטים תוך קידום שינויים מבניים משמעותיים במנגנוני ההקצאה".¹⁴ הדו"ח שגובש היווה את הבסיס המקצועי לתוכנית החומש שפורסמה בהחלטת הממשלה 922.

להלן עיקרי המלצות הצוות בתחומים נבחרים:¹⁵

1. חינוך – הקצאת שעות לימוד נוספות המחולקות לפי קריטריונים חברתיים-כלכליים לבתי ספר המשרתים תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש. כמו כן, המלצה על הקצאת תקציבים שוויונית יותר לפעילות החינוך הבלתי-פורמלי.

7. מדריך יישום החלטה 922 ספטמבר 2017, דברי פתיחה.

8. החלטת ממשלה 922, סעיף 20.

9. המכון הישראלי לדמוקרטיה, "החברה הערבית – תמונת מצב חברתית-כלכלית" 2017, עמ' 2.

10. דו"ח ועדת אור, "ועדת חקירה ממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000", 2003.

11. המכון למחקרי ביטחון לאומי, "החברה הערבית-הפלסטינית במדינת ישראל: עת לשינוי אסטרטגי בתהליכי השילוב והשוויון", 2016.

12. שם.

13. "מה שאתם חושבים? הפוך. הימין מקדם את הערבים באופן חסר תקדים" נטע אחיטוב, הארץ, 24.10.2019.

14. משרד האוצר, "התוכנית לשילוב החברה הערבית הכלכלה יוצאת לדרך", 2016.

15. שם.

2. תחבורה ציבורית ותשתיות תחבורה – שיפור רמת תשתיות הכבישים והגדלת היצע התחבורה הציבורית ביישובים ערביים עד להשוואת רמת שירותי התחבורה הציבורית. המטרה היא שיפור הנגשת התחבורה למרכזי השכלה, תעסוקה ופנאי על מנת להגדיל את שיעורי התעסוקה וההשכלה.

3. רשויות מקומיות – תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של רשויות מקומיות מצטיינות בחברה הערבית לצורך שיפור איכות הניהול וחיזוק השדרה הניהולית ברשויות.

4. דיור – גידול במספר יחידות הדיור ובשיעור יחידות הדיור שמשווקות בהצלחה במגזר המיעוטים. ביצוע תכנון מפורט ביישובים הגדולים וקידום בניית שכונות בבנייה רוויה.¹⁶

5. תחומים נוספים – גיבוש תוכניות שיכללו צעדים להגדלת שיעור הסטודנטים הערביים במוסדות להשכלה הגבוהה, הגדלת שיעורי התעסוקה בקרב נשים ערביות, סבסוד פיתוח אזורי תעשייה גדולים בסמוך ליישובים ערביים ותגבור מערך הגיוס לשוטרים ערבים לשירות המשטרה.

החלטה 922 לזוהת בצפיפות גדולות מאחר והינה חסרת תקדים מבחינת ההיקף הביצועי ויועדה להיות מתוקצבת בסכום של 15 מיליארד ש"ח. היא מצטרפת לשלוש החלטות חשובות נוספות שהתקבלו בנושא אוכלוסיית המיעוטים: השקעה בחברה הדרוזית בסך 1.2 מיליארד שקל בחמש שנים; השקעה של 3 מיליארד (מהם 1.5 מיליארד מתוך תקציבי החלטה 922) בחברה הבדואית בדרום; והשקעה של 0.9 מיליארד שקל בחברה הבדואית בצפון.¹⁷ קדמה לה עבודת מטה נרחבת שכללה מיפוי מצב האוכלוסייה הערבית והגדרת יעדים לפיו, ושיתוף פעולה בבניית התוכנית עם ראשי הערים הערביות במטרה לייצר החלטה שתגרום לשינוי אמיתי.¹⁸

בנוסף להיקפיה התקציבית הגדולים, בניגוד לתוכניות חומש אחרות המתבססות על הקצאת תקציב לפרק זמן מוגבל, החלטה 922 מגדירה שינוי בשיטת ההקצאה של סעיפי תקציב רבים הנמצאים בבסיס התקציב של הממשלה. התוכנית מחייבת הקצאה של 20%-40% לחברה הערבית בתחומים של חינוך, בינוי, תשתיות, כבישים ותחבורה ציבורית. בנוסף, התוכנית מושתתת על שיתוף פעולה בין פקידות משרדי הממשלה השונים והרשויות המקומיות הערביות, ולראשונה מעגנת את תקצוב האוכלוסייה הערבית בבסיס תקציב המדינה.¹⁹

לצורך יישום התוכנית וניהול המעקב על יישומה הוקמה ועדת היגוי בין-משרדית בהובלת המשרד לשוויון חברתי ובשיתוף משרד ירושלים ומורשת, משרדי הממשלה הרלוונטיים ואגף תקציבים במשרד האוצר. על הוועדה להתכנס מדי חצי שנה לכל הפחות, כאשר תחילה היה עליה לאשר את תוכניות העבודה הנגזרות מהחלטה, ובהמשך לבחון קשיים, עיוותים וליקויים על מנת לקדם את תיקונם. דוחות הוועדה שפורסמו מאז קבלת החלטה מכילים תמונת מצב על התקדמות היישום של החלטה העוסקת כאמור בתחומים מגוונים ומתכללת את פעילותם של משרדי ממשלה רבים, רשויות מקומיות וגופים נוספים.²⁰ זהו אחד מהאמצעים המשמעותיים שננקטו על מנת לעקוב אחר יישומה של החלטה מורכבת זו.

על אף כל האמור החלטה נתקלת בקשיי יישום רבים. לדברי מרכז מוסאוא נראה כי מצבה של החברה הערבית אינו משתפר במידה המצופה. ראשית מכיוון שהתקציב שהובטח טרם הועבר במלואו (במרכז מעריכים את הסכום שהוקצה בכ-9.7 מיליארד ש"ח בניגוד ל-15 המיליארד המתוכננים).²¹ שנית, ישנם קשיים בשקיפות העברת התקציבים ותקציבים רבים אינם מועברים לפי לוח הזמנים המתוכנן.²² מעבר לאי-העברת כלל התקציבים שהוקצו, קושי מרכזי שעולה הוא אחוז הניצול נמוך מאוד של התקציבים בפועל. בתום חמש שנות החלטה נעשה שימוש בכ-3.5 מיליארד ש"ח

16. מדריך יישום החלטה 922 ספטמבר 2017

17. "תוכניות הפיתוח לחברה הערבית: 5 מיליארד שקל הועברו והיישום מתקדם – אבל לאט" מירב ארלוזורוב, TheMarker, 15.11.17,

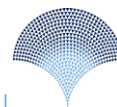
18. "שויון / הצלחה וכשלוך" עומר כהן, דבר 1, 20.1.2017.

19. שם.

20. החלטת ממשלה 922, סעיף 16.

21. מרכז מוסאוא, "התקציבים המיועדים לאוכלוסייה הערבית מתקציב המדינה לשנת 2019", 2019.

22. שם.



בלבד.²³ על מנת לנסות ולהגדיל את אחוז הביצוע של התקציב שהוקצה להחלטה, הוחלט להאריכה בשנה נוספת, ללא תוספות תקציביות.²⁴ בנוסף, לדבריו של איימן סייף, שניהל את הרשות לפיתוח כלכלי של מגזרי המיעוטים במשרד ראש הממשלה (ובהמשך במשרד לשוויון חברתי) במהלך רוב שנות ההחלטה, קיימים תחומים בווערים אשר לא טופלו בהחלטה זו. ביניהם נמצאת בעיית האלימות הקשה, הזנחת מערכת הבריאות בחברה הערבית, סוגיית הרווחה והעוני וסוגיית החינוך העל-תיכוני.²⁵

חסמים נוספים ביישום ההחלטה מפורסמים בגלוי בדוחות ועדת ההיגוי הממשלתית. בין חסמים אלה ניתן לראות עיכוב ביישום ההרשאות התקציביות, תכנון לקוי של משימות, מחסור בקרקע מדינה וקשיים בממשקים בין כל הרשויות והחברות המקצועיות הנוגעות להוצאה לפועל של ההחלטה, הגוררים ניצול חלקי בלבד של תקציבים שהוקצו בעקבות ההחלטה.²⁶

23. "מיליארדים נותרו בקופה – ותוכנית החומש של החברה הערבית הוארכה בשנה" ג'אפר פארח, מנהל מרכז מוסוואווא, אוקטובר 2020.

24. החלטה מספר 468 של הממשלה מיום 25.10.2020.

25. "ההשקעה בחברה הערבית תניב תשואה לכל המשק" דני זקן, גלובס, 15.10.2019.

26. המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 7", 2019.

פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

1. חינוך – הכשרה ופיתוח מקצועי לעובדי הוראה, הישגים לימודיים וחינוך בלתי פורמלי

א. שיפור איכות ההוראה

לפי סעיף 1.א' להחלטה על משרד החינוך לשפר את איכות ההוראה באוכלוסיית המיעוטים המורחבת באמצעות העלאת רמת המתקבלים להוראה, שיפור הכשרתם, תהליך קליטתם ושיפור רמת ההוראה ותרבות הלמידה בבתי הספר. זאת באמצעות גיבוש תוכנית בתוך 120 ימים, בהובלת משרד החינוך, אגף התקציבים במשרד האוצר, משרד ירושלים ומורשת והמשרד לשוויון חברתי, אשר תשים דגש על נושא השפה, פיתוח מנהיגות חינוכית, קידום מיומנויות המאה ה-21 ושיפוח הזהות.

סטטוס: יושם חלקית

גובשה תוכנית לשיפור איכות ההוראה,²⁷ הכוללת העלאת רמת המתקבלים להוראה, שיפור הכשרתם, תהליך קליטתם ורמת ההוראה ותרבות הלמידה בבית הספר, בהיקף של 315 מל"ח.^{28,29} התוכנית אינה כוללת יעדים מדידים הניתנים לכימות ומדידה.³⁰ יש ביצוע מלא לתקציבי הכשרת המורים בתחומי הפיתוח המקצועי, התמחות וכניסה להוראה, והכשרת עובדי הוראה.³¹ עם זאת, עולה שהסכום השנתי המושקע הינו זניח ביחס לצרכים הקיימים במגזר הערבי ובין הפערים בין המגזר הערבי לכלל האוכלוסייה,³² ניכרת נטישה גבוהה של המקצוע, היצע גדול של מורים וקושי בשיבוץ מורים איכותיים.³³ על מנת להתמודד עם נטישת המקצוע, משרד החינוך מקיים הליכי שיבוץ מבוססים על הישגים במבחני ידע ושפה ומבחנים במרכזי הערכה הבוחנים מידת התאמה להוראה,³⁴ אולם אין מידע באשר לרמת השפעת פעולות אלו על החסמים שעלו.

ב. הישגים לימודיים

לפי סעיף 1.ב', על משרד החינוך, בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר, משרד ירושלים ומורשת, המועצה הלאומית לכלכלה והמשרד לשוויון חברתי, לגבש תוכנית בתוך 120 ימים, שתציב יעדים לשיפור שליטת התלמידים בשפות הערבית והעברית, בדגש על חיזוק מיומנויות ההבעה והדיבור לכל אורך הרצף הגילאי מגן הילדים ועד י"ב, ולהעלאת אחוז הזכאים לבגרות במתמטיקה ברמת 4-5 יח"ל.

סטטוס: יושם חלקית

הוצבו יעדים מדידים שהוצגו לממשלה בהחלטת ממשלה מס' 1560, כלומר, תוך חמישה חודשים וחצי ולא בזמן שנקבע. היעדים הוצבו באשר לשיפור אחוז הזכאים לבגרות ולתעודת בגרות איכותית, לשיפור אחוז הזכאים לתעודת בגרות במתמטיקה ברמת 4-5 יח"ל ולחיזוק מיומנויות ההבעה והדיבור.³⁵ עם זאת, לא הושגו מרבית היעדים: הקטנת הפער בין דוברי העברית לערבית במבחני המיצ"ב במדע וטכנולוגיה, מתמטיקה ואנגלית, הגדלת שיעור הזכאים לתעודת בגרות והגדלת שיעור הזכאים לתעודת בגרות איכותית והגדלת שיעור הניגשים לבגרות ב-5 יח"ל מתמטיקה. הושגו היעדים רק באשר להישגים במבחני המיצ"ב בערבית ולצמצום אחוז הנשירה

27. דוח בקרה חציוני 2017.

28. מדריך היישום, החלטת ממשלה מס' 922, פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020, ספטמבר 17.

29. כלכלת החברה הערבית, ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר, מרץ 2018.

30. תגובת משרד החינוך לפניית המרכז להעצמת האזרח, פברואר 2021.

31. מצגת ועדת ההיגוי, ספטמבר 2020.

32. ד"ר נסרין חדאד חאג' יחיא, מנהלת התוכנית ליחסי יהודים-ערבים במכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

33. מצגת ועדת ההיגוי, יוני 2019.

34. תגובת משרד החינוך לפניית המרכז להעצמת האזרח, פברואר 2021.

35. מדריך היישום, החלטת ממשלה מס' 922, פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020, ספטמבר 17.

מבית הספר.³⁶ נראה שהתוכנית לחיזוק השפה העברית, הכוללת שילוב מורים דוברי עברית, השתלמויות מורים ויחידות הוראה טכנולוגיות³⁷ אינה מביאה לשיפור בהישגים של דוברי הערבית.³⁸ התוכנית לא כוללת יעדים בתחום העברית וכן יעדים באשר לחיזוק מיומנויות ההבעה והדיבור. עם זאת, החל מתשפ"א מופעלות תוכניות ארציות לשיפור העברית המדוברת ולשיפור הוראתה.³⁹

ג. חינוך בלתי פורמלי

סעיפים 1 ג' ו-1 ד' להחלטה קובעים שעל משרד החינוך לקדם תוכנית מערכתית לחינוך הבלתי-פורמלי באוכלוסיית המיעוטים באמצעות שינוי מנגנוני ההקצאה, באופן בו שיעור ההקצאה מתקציבי החינוך הבלתי-פורמלי ליישובי התוכנית המורחבת לא יפחת משיעור אוכלוסיית היעד באוכלוסייה. זאת, באופן מצרפי לגבי כלל תקציב החינוך הבלתי פורמלי, עם אפשרות לשיעור הקצאה שונה ברכיבים פרטניים של התוכניות השונות.

סטטוס: יושם

התוכנית הנ"ל גובשה.⁴⁰ הוקצו 130 מלש"ח בשנה בלבד כשכלל תקציב החינוך בלתי פורמלי עומד על 630 מלש"ח.⁴¹ הוקמה תנועת "אתגרים", הורחבה פעילות המתנ"סים ותנועות הנוער בפרט⁴² וככלל כל תשתית החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית כך שנעשה שינוי דרמטי בהתייחסות המערכתית לנושא.⁴³ פעילים בתוכנית 20% מקהל היעד, 60-70 אלף מתוך 300-310 אלף בני נוער.⁴⁴ עם זאת, בשנים 2016-2017 היה עיכוב משמעותי בהעברת התקציבים כך שרק בסוף שנת 2017 נעשה שימוש בתקציב המיועד ל-2016,⁴⁵ ויש ביצוע חלקי, של שלישי בלבד, מתקציב של תוכנית אתגרים.⁴⁶ עלתה מראשי הרשויות ביקורת שהג'וינט, שאמון על תוכנית האב, אינו מעורה בצרכי הנוער הערבי, תוכניתו אינה מיושמת, ומנגנוני התקצוב מאפשרים לנצל את התקציבים ע"י רשויות מחוץ לתוכנית.^{47,48,49} כמו כן, יש קושי בהשלמה תקציבית מצד הרשויות וחוסר מודעות באשר לתקציבים, תשתית פיזית רעועה לפעילויות, התחום נמצא נמוך בסדר העדיפויות של הרשות, תוכן הפעילויות אינו מותאם לצרכי ולמאפייני אוכלוסיית היעד, חוסר רצף מקשר של התכנים, מחסור בכוח אדם מיומן להעברתם ואי התאמת קולות קוראים למגזר הערבי.^{50,51}

36. מצגת ועדת ההיגוי, ספטמבר 2020.
37. מתוך מענה המשרד לפניית המרכז להעצמת האזרח, ספטמבר 2020.
38. הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, נתוני עברית כשפה שנייה לתלמידים דוברי ערבית – תשע"ח, ינואר 2019.
39. מענה המשרד לפניית המרכז להעצמת האזרח, פברואר 2021.
40. משרד ראש הממשלה, דו"ח מסכם 2018 – דיווחי ביצוע על החלטות ממשלה.
41. שאול קירשנבום, אגף תקציבים, משרד החינוך. פרוטוקול מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 12.6.2018, תקציב החינוך הבלתי פורמלי למערכת החינוך הערבית – דיון יזום של הה"כ מסעוד גנאים.
42. מצגת ועדת ההיגוי יוני 2019.
43. חדאד חאג' יחיא ורודניצקי, 2018.
44. שיחה בלתי פורמלית על גורמים במשרד לשוויון חברתי.
45. מרכז מוסוואה, תקציבים מיועדים 2017-2018.
46. מפתח התקציב.
47. מרכז מוסוואה, תקציבים מיועדים 2017-2018.
48. דוח התקציב 2019, מרכז מוסאווא.
49. מצגת ועדת ההיגוי, ינואר 2020.
50. חדאד חאג' יחיא ורודניצקי, 2018.
51. הה"כ חנין זועבי, פרוטוקול מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 12.6.2018, תקציב החינוך הבלתי פורמלי למערכת החינוך הערבית – דיון יזום של הה"כ מסעוד גנאים.

החלטות נוספות בתחום החינוך

ד. בינוי כיתות לימוד

לפי סעיף 1.1. להחלטה על משרד החינוך לקדם הרשאות שהוקצו לבינוי כיתות לימוד, בהתאם לנדרש בנהלי מינהל הפיתוח ביישובי מיעוטים. בנוסף, עליו להקים צוות בראשות משרד החינוך להסרת חסמים לבניית כיתות לימוד ביישובי המיעוטים.

סטטוס: יושם חלקית

הוקם צוות, אך לא פורסמו מסקנותיו ואין מידע באשר לכמות ההרשאות שקודמו.⁵² בשנת 2017 הוקצו כ־ 280 מלש"ח לבניית כיתות לימוד ביישובי המיעוטים,⁵³ בשנת 2018 הוקצו כ־ 266 מלש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה ובשנת 2019 הוקצו כ־ 4.58 מלש"ח. בשנים 2018-2020 תוקצבו 1,669 כיתות גן ובי"ס באוכלוסיית המיעוטים.⁵⁴ לפי הצעת התוכנית הרב-שנתית שגובשה על ידי הנהגת הציבור הערבי, על הממשלה לתקצב בינוי כיתות לימוד בסך כולל של 3 מיליארד שקלים כדי לסגור את הפערים מול היישובים היהודיים.⁵⁵ מאחר ואין מידע לציבור על מסקנות הועדה ולא נראה כי חל כל שינוי משמעותי להסרת החסמים המביאים למחסור בכיתות לימוד כך שהמצב נותר כשהיה לא ניתן לומר כי הסעיף יושם.

ה. אישור היעדים בתחום החינוך

לפי סעיף 1.2. להחלטה על צוות של משרד החינוך, אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד ירושלים ומורשת להביא לאישור הממשלה את היעדים בתחום החינוך בקרב אוכלוסיית המיעוטים בתוך 30 ימים.

סטטוס: יושם חלקית

משרד החינוך הביא את תוכנית זו לאישור הממשלה, אך בעיכוב ניכר. התוכנית עברה ביוני 2016, כחמישה וחצי חודשים לאחר העברת ההחלטה.⁵⁶

2. תשתיות ונגישות לתחבורה

א. תקצוב תחבורה ציבורית

לפי סעיף 2 א' להחלטה, על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים להמשיך ליישם את החלטת ממשלה מס' 2365 ולתקצב 40% מסך תוספות השירות בתחבורה הציבורית או 100 מלש"ח בשנה, הגבוה מבין השניים, לתחבורה ציבורית ביישובי המיעוטים, עד שרמת הכיסוי התחבורתי תשווה.

סטטוס: יושם חלקית

בשנים 2016-2018 תקציב תוספת השירות במגזר הכללי עמד על 300-350 מלש"ח, כך שהמדד הרלוונטי ליישום הוא הקצאת 40%.⁵⁷ עם זאת, בשנים הללו הוקצו בין 30%-36%, בלבד, כך שהמשרד לא עמד ביעדיו.⁵⁸ בשנת 2019 הוקצו 26 מלש"ח בלבד, כרבע מהנדרש. בשנת 2020 הוקצו ליישובי המיעוטים 36% מסך התקציב. כלומר, בכל אחת מהשנים הוקצה פחות מהנדרש. תוכננה הקצאה נוספת, של 100 מלש"ח נוספים, שנדחתה

52. מתוך דו"ח ביצוע החלטות ממשלה 2018.

53. התקציבים המיועדים לאוכלוסייה הערבית מתקציב המדינה לשנת 2017-2018, מרכז מוסאוא.

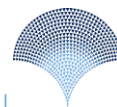
54. תגובת משרד החינוך לפניית המרכז להעצמת האזרח, פברואר 2021.

55. התקציבים המיועדים לאוכלוסייה הערבית מתקציב המדינה לשנת 2019, מרכז מוסאוא.

56. החלטת ממשלה 1560.

57. תגובת משרד התחבורה לפניית המרכז להעצמת האזרח, ינואר 2021.

58. שם.



ל-2021 עקב עיכוב במשרד האוצר,⁵⁹⁶⁰ הניצול התקציבי הכולל עומד על 295 מלש"ח בלבד, כ-69% מהתקציב שהוקצה, 428 מלש"ח.⁶¹ חסם שעולה לניצול תקציבי מלא הוא מחסור בנהגים.⁶² כמו כן, עדיין הכיסוי התחבורתי העירוני ותדירות הנסיעה ביישובים יהודיים גבוהים פי כמה מביישובי מיעוטים, בעלי מאפיינים סוציו-אקונומיים וגיאוגרפים דומים, כך שניתן לקבוע שרמת הכיסוי התחבורתי לא הושגתה.⁶³

ב. הצבת יעדים בתחום התחבורה הציבורית

לפי סעיף 2 ב' להחלטה, יש לקבוע יעדי ממשלה ארוכי טווח להשוואת רמת התחבורה הציבורית ביישובי המיעוטים לרמה בכלל הארץ, לפי רמת הכיסוי, התדירות, השירות ומספר היעדים.

סטטוס: לא יושם

נקבעו ופורסמו יעדי ממשלה והמשרד עומד ב-84% מהמדידים שקבע לעצמו עד סוף 2020.⁶⁴ עם זאת, היעדים שהוצבו היו למול יישובי המיעוטים, ולא מול יישובים יהודיים, כך שבפועל אינם מאפשרים להגיע למטרה של השוואת הכיסוי התחבורתי בין האוכלוסיות.⁶⁵ החסמים המרכזיים הקיימים, לדברי המשרד, הינם מחסור בתשתיות ביישובי התוכנית שמתאימות לתחב"צ, ההתנייה שבהחלטה שתולה פתיחת קווים חדשים במספר התושבים ביישוב, שאינה קיימת ביישובים שאינם בתוכנית; תכנון לקוי שיוצר מסלולי נסיעה לא יעילים ועיכוב בהעברת תקציב של 2019 ממשרד האוצר.⁶⁶⁶⁷

ג. הכשרת נהגות

לפי סעיף 2 ו' להחלטה, יש להתחיל במהלך 2016 פיילוס הכשרת נשים מאוכלוסיית המיעוטים כנהגות בתחבורה הציבורית, במטרה לפתור את מצוקת הנהגים ולעודד תעסוקה לאוכלוסייה ששיעור האבטלה בתוכה גבוה.

סטטוס: לא יושם

התוכנית נדחתה מספר רב של פעמים, צפויה להתקיים ב-2021.⁶⁸

ד. פיתוח תשתיות

לפי סעיף 2 ג' להחלטה יש להקצות בשנת 2016 45% ובשנים הבאות לפחות 40% מסך ההשקעה בתשתיות ברשויות מקומיות לפיתוח תשתיות וכבישים ביישובי המיעוטים. זאת במטרה להגדיל את היקפי הפרויקטים בעורקים מרכזיים בתוך ובין רשויות מקומיות אלו.

סטטוס: לא יושם

ממענה המשרד לפנייתנו עולה שהשקעת המשרד בתשתיות ברשויות המיעוטים לא עלתה לכדי השיעור הנדרש בהחלטה.⁶⁹ החסמים המרכזיים שעולים הינם קשיים עם החברות המנהלות, תשתיות ירודות, שיטת תקצוב

59. ש.ם.

60. מצגת ועדת ההיגוי, ספטמבר 2020.

61. ג'אפר פרח, מנכ"ל מרכז מוסוואא "הרבה הרוגים – והסחבת נמשכת: מחלל התשתיות בכבישים ביישובים הערביים" 14.11.2020.

62. דו"ח של, עמותת סיכוי, צוטט בדה מרקר ב-24.2.2021.

63. ש.ם.

64. תגובת משרד התחבורה לפניית המרכז להעצמת האזרח, ינואר 2021.

65. רועי ברק, עמותת סיכוי, צוטט בדה מרקר ב-24.2.2021.

66. ש.ם.

67. דו"ח בקרה חצי-שנתית להחלטה 922.

68. תגובת המשרד לפניית המרכז להעצמת האזרח, ינואר 2021.

69. ש.ם.

שמשמרת אי וודאות ועיכוב בקבלת הרשאות תקציביות.⁷⁰ כמו כן, אחוז הביצוע התקציבי עומד על 53% בלבד.⁷¹ זאת ועוד, עקב קריטריונים לא ברורים באשר להגדרת רמת פיתוח נאותה, קיים קושי לאמוד על הפערים בין רמות הפיתוח ביישובים השונים ולפיכך לא חולקו תקציבים בהתאמה לרמת הפיתוח.⁷²

ה. פיתוח כבישים חוצי ישובים

לפי סעיף 2'ד' בהחלטה, יש להקצות במהלך השנים 2015 ו-2016 100 מלש"ח בהרשאה להתחייב בכל שנה לשדרוג כבישים החוצים את יישובי המיעוטים, במטרה לשפר את איכות זרימת התנועה בכבישים אלו, ולדאוג להגברת רמת הבטיחות לתושבי היישובים ולמשתמשים בכבישים אלו.

סטטוס: לא יושם

הושקע הסכום הנדרש בפיתוח כבישים חוצי יישובי המיעוטים.⁷³ עם זאת, ביצוע שדרוג הכבישים בפועל טרם הושלם, ולהשלמתו נדרשים תקציבים נוספים.⁷⁴ עדיין קיימים פערים גדולים בהיקף ההשקעה היחסי, בין יישובי המיעוטים ליישובים יהודיים, שמשפיעים על מספר תאונות הדרכים ומספר הנפגעים בהן.⁷⁵

ו. הנגשת מידע

לפי סעיף 2 ה', יש להשלים עד ל-1.9.2016 את הנגשת כל אמצעי אספקת המידע לנוסעים באתרים הממשלתיים לשפה הערבית. על המידע בערבית להיות זמין לשימוש מפתחי האפליקציות במגזר העסקי.

סטטוס: יושם

המשימה בוצעה, מונגש מידע בתחנות, באינטרנט ובמרכז המידע הטלפוני.⁷⁶

ז. הסברה

לפי סעיף 2 ז' להחלטה, החל משנת 2016 יש לחלק את תקציב ההסברה של הרלב"ד המושקע באוכלוסיית המיעוטים כך ששיעורו לא יפחת משיעורם באוכלוסייה הכללית.

סטטוס: יושם חלקית

בשנות ההחלטה הוקצו 21%-26% מתקציבי ההסברה לטובת הסברה לאוכלוסיית המיעוטים, אך ממנו נוצלו 74% בלבד.⁷⁷ באשר לפלח התקציבי מהסכום הכולל שמועבר לרשויות המקומיות ישנו חסם של הליכי אישור ארוכים של הרשויות המקומיות עם הספקים הרלוונטיים, שמעכבים את הפרסום.⁷⁹ כמו כן, עלתה מהרלב"ד חוות דעת מקצועית לפיה היה ראוי להקצות לפי שיעור ההרוגים מתאונות דרכים בחברה הערבית, כ-30%-33% בשנות ההחלטה, ולא לפי שיעורם הכללי באוכלוסייה.⁸⁰

70. דו"ח ועדת ההיגוי הבין-משרדית מס' 7 מיום 26.06.2019.

71. מצגת וועדת ההיגוי ספטמבר 2020.

72. דוח מבקר המדינה, משבר התחבורה הציבורית, קידום התחבורה הציבורית ביישובים הלא יהודיים, עמ' 263, 2019.

73. דו"ח וועדת ההיגוי הבין-משרדית מיום 22.09.2020.

74. עאמר רשרש, משרד התחבורה, פרוטוקול וועדת ההיגוי, ספטמבר 2020.

75. דוח מבקר המדינה, משבר התחבורה הציבורית, קידום התחבורה הציבורית ביישובים הלא יהודיים, עמ' 281, 2019.

76. דו"ח בקרה חצי-שנתית להחלטה 922, 2018, עמ' 12.

77. מתוך מענה המשרד לפניית המרכז להעצמת האזרח, פברואר 2020; ינואר 2021.

78. ג'אפר פרח, מנכ"ל מרכז מוטוואא "הרבה הרוגים – והסחבת נמשכת: מחלל התשתיות בכבישים ביישובים הערביים" 14.11.2020.

79. מכתב שהתקבל מיובל פרידמן, מנהל מינהל כספים ומשאבי אנוש מהרלב"ד, ב-18.2.2020.

80. שיחה בלתי פורמאלית עם נציג הרלב"ד ב: 16.2.20.

3. תעשייה ומסחר

א. שיווק ופיתוח אזורי תעשייה

לפי סעיף 3א' להחלטה, בשנים 2018-2020, יש להקצות 42.5% מכלל תקציב הבסיס לפעילות שיווק ופיתוח במנהל אזורי התעשייה לאזורי תעשייה שמניבים הכנסות ליישובי אוכלוסיית המיעוטים, ובפרט לאזורים השייכים למספר רשויות שלפחות אחת מהן רשות של אוכלוסיית מיעוטים. לאחר מכן, על שיעור ההקצאה להיות כשיעור אוכלוסיית המיעוטים מכלל האוכלוסייה.

בשנת 2016 על ההקצאה להיות לפחות 32.5% ובשנת 2017 37.5%. זאת במטרה להגדיל מקומות תעסוקה והכנסה מארנונה עסקית ליישובים אלו.

כמו כן, יש לבחון בזמן אמת את הביקושים ולשנות את ההקצאה בהתאם, ולתעדף אזורי תעשייה בפריפריה.

סטטוס: יושם חלקית

בשנים 16/18-'20' הוקצה תקציב גבוה מהנדרש בהחלטה, ובשנת 2017 הוקצה מעט פחות מהנדרש.⁸¹ הביצוע התקציבי בהרשאות להתחייב היה מלא, אך מימוש התקציבים בפועל נמוך – בשנים 2016-2019 עמד על 10.3% בלבד ובשנת 2020 עמד על 12.1%.⁸² הביצוע הנמוך נובע מעיכוב בהליכי התכנון במהלך פיתוח אזורי התעשייה, שעלותם נמוכה יחסית, חסמים הנוגעים לבעלויות על הקרקע וחסמים תכנוניים נוספים.⁸³ כמו כן, עקב חובות עבר, הסכום שהוקצה בפועל הצטמצם, ועקב החלטות ממשלה נוספות, שהגדירו חלק מהסכום למגזרים הבדואי והדרוזי, חלוקת הסכום לא הלמה את ההתפלגות הפנימית באוכלוסיית המיעוטים, כך ששיעור התקציב שהוגדר בתוכנית המקורית התקציב שהגיע לרשויות הערביות עמד על 26% בלבד.⁸⁴ עם זאת, באזורי התעשייה שהגיעו לשלב השיווק, השיווק הצליח ויש ביקוש רב לקרקעות בהם, וניתנה עדיפות לאזורי תעשייה בפריפריה.⁸⁵

ב. תוספת תקציב לפיתוח אזורי תעשייה

לפי סעיף 3ב' להחלטה במידה ויש ביצוע מלא של התקציבים לפיתוח אזורי תעשייה ביישובי התוכנית המורחבת יש להקצות 30 מיליון ש"ח נוספים למען מטרה זו, לרבות אזורי תעשייה משותפים למספר רשויות. זאת בהסכמה בין משרד הכלכלה למשרד האוצר.

סטטוס: יושם

היה ביצוע תקציבי מלא של התקציבים בהרשאה להתחייב, הוקצו ה-30 מיליון ש"ח הנוספים בהקצאה בין משרדית לכלל מגזר המיעוטים, וכן, במסגרת סיכום בין משרדי, הוקצו 45 מלש"ח נוספים.⁸⁶ ההקצאה הנוספת התקבלה למרות שהמימוש בפועל לא היה מלא, מתוך הבנה כי המימוש בפועל יבוצע מעבר לשנות ההחלטה.

ג. עידוד העסקה

לפי סעיף 3ג' להחלטה יש להקצות לפחות 50% מתקציבי "מסלול התעסוקה" לאוכלוסיות ששיעור השתתפותם בתעסוקה נמוך, לתמרוץ מעסיקים להעסקת עובדים מאוכלוסיית המיעוטים ובפרט נשים ובדואים. זאת מעבר להחלטות ממשלה נוספות המתעדפות אוכלוסיות אחרות.

81. מענה של משרד הכלכלה לפניית המרכז להעצמת האזרח, 28.1.2021; 6.9.2019.

82. מצגת ועדת ההיגוי ספטמבר 2020.

83. מענה משרד הכלכלה לפניית המרכז להעצמת האזרח, 28.1.2021.

84. מצגת ועדת ההיגוי ספטמבר 2020.

85. מענה משרד הכלכלה לפניית המרכז להעצמת האזרח, 28.1.2021.

86. ש.ם.

סטטוס: יושם

שנה	הסכום שהוקצה לאוכלוסיית המיעוטים, במל"ח	אחוז הסכום מההקצאה לכלל האוכלוסייה	החסם להקצאה מלאה/ הערות
2016	48	50%	
2017	45	68%	
2018	16	44%	עקב שינוי בהוראה שהעלה את השכר משכר מינימום ל-70% מהשכר הממוצע במשק, מספר הבקשות ירד. ⁸⁷
2019	15	50%	
2020	22	56%	

בשנים 2016-2017 ו-2019-2020 הוקצה הסכום הנדרש על פי ההחלטה ואילו בשנת 2018 הוקצה סכום נמוך יותר.⁸⁸ משרד הכלכלה נוקט צעדים לתעדוף נשים ובדואים, ביניהם מתן מענק גבוה יותר לנשים ערביות ופתיחת תתי מסלולים ייעודיים לאוכלוסיות אלו. בשנת 2020 נפתח אפיק נוסף המותאם לשינוי בשוק התעסוקה עקב הקורונה. ההקצאה המלאה של תקציבי 2020 התקיימה בחלקה בשנת 2021.⁸⁹

ד. קידום עסקים קטנים

לפי סעיף 3 ד' להחלטה יש להקצות לפחות 20% מתקציב הבסיס של סניפי המעו"ף לטובת אוכלוסיית המיעוטים החל משנת 2018.

בשנים 2016-2017 על ההקצאה להיות לפחות 17.5% מתקציב הבסיס.

בנוסף, יש להקצות 24 מיליון ש"ח בשנת 2017 בהרשאה להתחייב לטובת עידוד עסקים קטנים ובינוניים בשנים 2017-2020, תוך תיאום בין הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים והמשרד לשוויון חברתי.

סטטוס: יושם

בשנים 2016-2020 הוקצו התקציבים הנדרשים.⁹⁰ עם זאת, בפועל היו דרישה וביקוש גדולים יותר. באשר להקצאה הנוספת בהרשאה להתחייב, הוקצו 24 מל"ח שהושקעו בפריסה במהלך 5 שנות התוכנית.⁹¹

ה. סחר חוץ

לפי סעיף 3ה', בשנת 2016 יש להקצות לפחות 7.5% מתקציב כלי הסיוע של מינהל סחר חוץ לקידום פעילות התעשייה של אוכלוסיית המיעוטים בשווקים הבינלאומיים. משנת 2017 ואילך יש להקצות לפחות 10% מהתקציב. כמו כן, יש לבצע כל שנה בחינה של הביקושים בפועל ולשנות את ההקצאה בהתאם, במטרה להגדיל את היקף הייצוא הנמוך של אוכלוסייה זו.

87. תגובת משרד הכלכלה לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 6.10.2019.

88. מענה משרד הכלכלה לפניית המרכז להעצמת האזרח, 23.5.2021; 28.1.2021.

89. שם.

90. מענה משרד הכלכלה והתעשייה לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריכים 6.10.2019; 28.1.2021.

91. מענה לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 2.6.2020.

סטטוס: יושם

לדברי המשרד, ההקצאות בשנים 2016-2018 ו-2020 היו מעל 10% מסך התקציב. עם זאת, בשנת 2019 ההקצאה לאוכלוסיית המיעוטים הייתה כ-6.2% בלבד, זאת עקב מיעוט הבקשות שהוגשו מקרב אוכלוסיית המיעוטים, למרות תרגום ההקצאה לערבית וקידומה בשווקים הרלוונטיים.⁹²

4. תעסוקה

א. שריון תקציבים למעונות ומשפחתונים

לפי סעיף 4 א' להחלטה, יש לתאם שיעורי שריון מינימליים במסגרת מסלול בינוי כך שבשנים 2016-2020 תגדל ההשקעה השנתית לבניית מעונות יום ביישובי המיעוטים ל-25% לפחות. בנוסף, יש לאפשר הסטת התקציב לקראת סוף השנה הקלנדרית כתלות בהסכמת משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד האוצר, באם כמות הבקשות שיוגשו לא תאפשר את חלוקת מלוא התקציב המשוויין עד לסוף השנה.

סטטוס: לא יושם

בכל שנות ההחלטה שוריין הסכום הנדרש (25% מסך התקציב), בפועל הוקצו 16.6% מסך התקציב בממוצע בכל שנה.⁹³ החסם המרכזי שהוביל להקצאות הנמוכות הוא מחסור בקרקעות ציבוריות לבניה.⁹⁴ חסמים נוספים שהתגלו הם קושי בהעמדת מאצי'נג תקציבי ומיעוט בקשות מצד הרשויות המקומיות.⁹⁵

ב. שריון הקצאות עתידיות למעונות ומשפחתונים

לפי סעיף 4 ב' להחלטה יש לשריין לפחות 25% מסך הקצאות עתידיות להרחבת היצע המשפחתונים בשנים 2016-2020 לאוכלוסיית המיעוטים. בנוסף, יש לאפשר הסטת התקציב לקראת סוף השנה הקלנדרית כתלות בהסכמת משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד האוצר, במידה וכמות הבקשות שיוגשו לא תאפשר חלוקת מלוא התקציב המשוויין עד לסוף השנה.

סטטוס: יושם

במהלך החומש נעשתה הקצאה אחת, בשנת 2017, לצורך מטרה זו, ממנה הוקצו 25% לטובת אוכלוסיית המיעוטים. לא בוצעו הסטות של התקציב.⁹⁶

ג. מרכזי הכוון תעסוקתיים

לפי סעיף 4 ג' להחלטה, במטרה לשפר את שיעור התעסוקה ורמת השכר באוכלוסיית המיעוטים, על משרד העבודה להמשיך להפעיל מרכזי הכוון תעסוקתי ללא שינוי תקציבי במהלך שנת 2016. לצורך הקמה והפעלת המרכזים בשנים 2017-2020 על משרד האוצר להקצות למשרד הכלכלה והתעשייה 200 מלש"ח כהרשאה להתחייב בשנת 2016.

בשנת 2017 יבחן הצורך בהפעלת עוד שני מרכזי הכוון נוספים ותקצובם בהתאם. כמו כן, תוקם וועדת היגוי בין-משרדית שתקבע את אופן הפעלת המרכזים.

92. מענה משרד הכלכלה והתעשייה לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריכים 6.10.2019, 31.5.2020.

93. מענה משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים לפניית המרכז להעצמת האזרח מספט' 2019 ומינואר 2021.

94. ש.ם.

95. מצגת וועדת ההיגוי ספט' 2020.

96. מענה משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לפניית המרכז להעצמת האזרח, ינואר 2021.

סטטוס: יושם

במהלך שנת 2016 מרכזי ההכוון הופעלו בשותף⁹⁷ והמשרד הקצה 211 מיליון ש"ח בתחילת שנת 2017 לתקצוב המרכזים, מתוכם נוצלו כ-200 מלש"ח.⁹⁸ בשנת 2017 הוחלט במשרד העבודה והרווחה לפתוח עוד שני מרכזים נוספים, במג'ד אל כרום ובבאקה אל גרביה, שתוקצבו ב-168 אלש"ח.⁹⁹ כמו כן, הוקמה ועדת ההיגוי הבין משרדית.¹⁰⁰ במהלך 2019, כחלק משינוי ארגוני לטובת ייעול השירות וצמצום המרחק בין מקבלי השירות למרכזים, נסגרו המרכזים במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר ותושביהם הופנו למרכזים ביישובים הגדולים השכנים, כך שכיום פועלים 21 מרכזים.¹⁰¹ כמו כן, התקבלו דיווחים ממספר רשויות מקומיות שהמרכזים שבתחומן לא פועלים.¹⁰² באשר להשגת מטרת הסעיף, הגדלת שיעור התעסוקה והשכר באוכלוסיית המיעוטים, בין השנים 2016-2019 שיעור התעסוקה בקרב גברים עלה בכאחוז (מ-75.4% ל-76.3%), ובקרב נשים, ב-5.5% (מ-31.5% ל-37%).¹⁰³ גובה ההשתכרות בקרב נשים עלה בין השנים 2015-2018 מ-5,102 ש"ח ל-6,296, ובקרב גברים, מ-7,250 ש"ח ל-8,829.¹⁰⁴

ד. הנגשת מידע בדבר מס הכנסה שלילי

לפי סעיף 4 ד' להחלטה, על רשות המיסים להפנות שליש מתקציב הפרסום בעניין מס הכנסה שלילי לקמפיין פרסום ייעודי לאוכלוסיית המיעוטים כדי להגדיל את היקף ניצול התוכנית בקרב אוכלוסייה זו.

סטטוס: יושם חלקית

בשנים 2016-2019, הושקעו 21%-27% מכלל תקציב פרסום המענק בכל אחת מהשנים בפרסום ייעודי למגזר הערבי,¹⁰⁵ ובשנת 2020 לא התקיים קמפיין.¹⁰⁶ בבדיקה שערך מבקר המדינה במספר יישובי מיעוטים ב-2018, מיצוי המענק ביישובים אלו נמצא נמוך בהרבה מהמוצא הכללי.¹⁰⁷ לדברי המשרד, הפער בין סכום היעד לביצוע נובע מכך שבאופן מובנה, המדיה הייעודית של אוכלוסיית המיעוטים זולה יותר ולכן לא מנוצל הסכום במלואו, וכן עקב עיתוי מאוחר של האישור התקציבי לפרסום (הן בעברית והן בערבית), לא ניתן לפרוס את הקמפיין לאורך תקופה ארוכה ובכך למצות את התקציב.¹⁰⁸ בשנת 2020 לא הושקעו תקציבים כלל.¹⁰⁹

5. ביטחון פנים

לפי סעיף 5 להחלטה יש לגבש תוכנית לפעילות המשטרה באוכלוסיית המיעוטים כדי לשפר את השירות ולהגביר את אכיפת החוק. כחלק מהתוכנית, יש להקים תחנות משטרה ו"אורגנים" משטרתיים נוספים שיפרסו ביישובי

97. המשרד לשוויון חברתי – הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך יישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 5, 2018.

98. מענה משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לפניית המרכז להעצמת האזרח, 3.5.2021.

99. דין וחשבון שנתי לשנת 2017, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; מצגת ועדת ההיגוי ספטמבר 2020.

100. מדריך ליישום החלטה 922, המשרד לשוויון חברתי, ספטמבר 2017.

101. מענה משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לפנייתנו, 31.5.2021.

102. דוח בקרה חצי-שנתית של החלטת 922, 2018.

103. המשרד לשוויון חברתי – הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 5, 2018, שקופית 54.

104. נתוני תעסוקה ושכר בחברה הערבית בדגש על ענף ההייטק, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עמ' 3, 14.9.2020.

105. מענה רשות המיסים לפניית המרכז להעצמת האזרח, אוגוסט 2020.

106. מצגת ועדת ההיגוי ספטמבר 2020.

107. דוח מבקר המדינה, יישום תוכנית מענק עבודה ברשות המיסים – מעקב מורחב, אוקטובר 2020, עמ' 858.

108. מתוך מענה רשות המיסים לפניית המרכז להעצמת האזרח, אוגוסט 2020.

109. מצגת ועדת ההיגוי ספט' 2020.

התוכנית, להגביר את מספר השוטרים ולהרחיב את פעילות התוכנית למניעת אלימות ופשיעה ביישובים אלו. יישום התוכנית יחל ב־ 2016.

סטטוס: יושם חלקית

בהתאם לסעיף זה, באפריל 2016 התקבלה החלטת ממשלה 1402 בשם שיפור רמת הביטחון האישי במגזר הערבי וחיזוק הביטחון בירושלים. ההחלטה הגדירה יעדים ותקציבים לשנה זו ושיטת פעולה לשנים הבאות,¹¹⁰ היעדים שהוצבו לשנת 2016 הושגו וגובשה תוכנית פעולה לשנים הבאות, אך צומצמו בשנת 2018 עקב קיצוץ רוחבי במשרדי הממשלה והסטת תקציבים במשרד לבט"פ.¹¹¹ כחלק מתוכנית ההמשך הוקמה "מינהלת המגזר הערבי" שתפקידה לסייע בהקמת 11 תחנות משטרה חדשות, בחיזוק 10 תחנות קיימות והוספת 600 תקנים לשוטרים מוסלמים.¹¹² בשנות ההחלטה הוקמו 8 תחנות משטרה חדשות ו־5 נקודות משטרה, גויסו 562 שוטרים מאוכלוסיית המיעוטים (המהווים 5.8% מכלל השוטרים המגוייסים בתקופה זאת), ותוקצב 44% מהתקציב שתוכנן בלבד, שנוצל במלואו (566 מתוך 1275 מל"ש"ח).¹¹³ בארבע משמונה התחנות החדשות שהוקמו כוח האדם היה על חשבון תחנות ותיקות, כך שהיקף הכוחות ביישובים לא גדל.¹¹⁴ ככלל, בתוכנית האמורה לא נכללו מדדי יישום ואפקטיביות¹¹⁵ וביישובים בהם הוקמו תחנות עלתה כמות האלימות שמקורה בפשיעה מאורגנת ולא תרמה לאמון ציבור המיעוטים בה, על אף שטיפול בפשיעה הוגדר כיעד מרכזי ע"י המשרד לבט"פ.¹¹⁶ עם זאת, תחנות המשטרה תרמו לסדר ברחובות, לצמצום האלימות בהם ולהתמודדות עם אלימות במשפחה.¹¹⁷

6. תרבות

ביצוע בחינה מערכתית של תקציבי התמיכה במוסדות התרבות של אוכלוסיית המיעוטים. וידוא ביצוע בחינה של תקצוב התרבות באוכלוסיית המיעוטים על ידי משרד התרבות והספורט, על מנת לוודא כי התקצוב ניתן בהתאם לחלקה של אוכלוסיית המיעוטים באוכלוסייה הכללית.

סטטוס: יושם חלקית

משרד התרבות קבע כי יש ליצור "מפת תרבות" לפיה תבוצע בחינה מערכתית של תקציבי התמיכה במוסדות התרבות של אוכלוסיית המיעוטים. יתר על כן, המשרד פרסם תוכנית בשם "תוכנית עוגני התרבות" המכונה גם "מכרז עוגנים" שמטרתה קידום ופיתוח חיי התרבות והיצירה ברשויות הערביות. "מפת התרבות" ו"מרכז עוגנים" נגנזו עקב אי הוודאות התקציבית בשנים האחרונות.¹¹⁸

על אף חוסר יישום תוכן הסעיף, ישנה עלייה של כ־240% בתקצוב התרבות בחברה הערבית בין השנים 2016-2020.¹¹⁹

110. החלטת הממשלה 1042.

111. דוח יישום החלטת ממשלה מס' 1402 מיום 10.04.2016, המרכז להעצמת האזרח; דוח מבקר המדינה, התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים, עמ' 58.

112. דוח מבקר המדינה, התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים, אוגוסט 2018.

113. דוח מבקר המדינה, התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים, עמ' 59.

114. שם, 64.

115. דוחות מבקר המדינה, התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים אוגוסט 2018, מאי 2021.

116. תחקיר: תחנות המשטרה ביישובים הערביים לא מפחיתות את מקרי הרצח, שיחה מקומית, 21.1.2020, דוח מבקר המדינה, התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים, עמ' 60.

117. שם, עו"ד רסול סעדה, לשעבר מנהל מיזם קהילות בשוחות ביוזמות אברהם.

118. תגובת משרד התרבות והספורט לבקשת חופש המידע של המרכז להעצמת האזרח בתאריך 1.2.21.

119. שם.

7. דיוור

א. תקצוב תוספתי למוסדות ציבור

לפי סעיף 7 ז' להחלטה יוקצו עבור מוסדות ציבור ביישובי התוכנית לפחות 750 מלש"ח במהלך החומש בפריסה הבאה: 200 מלש"ח בשנת 2016, 150 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2017-2019 ו-100 מלש"ח בשנת 2020.

סטטוס: יושם

710 מלש"ח הוקצו במסגרת התוכנית¹²⁰ ו-40 מלש"ח הוקצו במסגרת החלטה 1480 הנוגעת ליישובי הבדואים בצפון, המהווים חלק מיישובי התוכנית בהחלטה 922.¹²¹ מתוך הסכומים שהוקצו כחלק מהחלטה 922, הניצול התקציבי עומד על 13.26% בלבד. אי-הניצול בולט בעיקר במוסדות ציבור בבנייה חדשה.¹²² בנוסף, בפרויקטים שבאחריות החברות המנהלות, מרבית התקציב מנוצל לתכנון, לבדיקות קרקע לעמלות ולמכרז בעוד תקציב הביצוע מצוי בחסר.¹²³ כמו כן, יש עיכוב בביצוע תשלומים מהתקציב שהוקצה ועד מאי 2019 טרם החלה בניית מוסדות על בסיס תקציבים אלו.¹²⁴

כדי לעודד מימוש תקציבים, המשרד פרסם ב-24.3.2021 קול קורא לרשויות ערביות להקמת מוסדות ציבור מתוקף החלטת הממשלה מס' 922 במסגרתו יחולק תקציב של כ-77 מלש"ח בצורת "כל הקודם זוכה" בין רשויות המיעוטים, לטובת השלמת תקצוב פרויקטים קיימים ולמימון ותכנון פרויקטים עתידיים.¹²⁵¹²⁶

ב. תקצוב יחסי של מוסדות ציבור

לפי סעיף 7 א' להחלטה, על משרד הבינוי והשיכון להקצות לאוכלוסיית המיעוטים מתקציב הבסיס להקמת מוסדות ציבור, תקציב השווה לפחות לשיעורם באוכלוסייה, למען הקמת מוסדות ציבור בשכונות ותיקות וחדשות ביישובי התוכנית.

סטטוס: יושם

משרד הבינוי והשיכון, האמון על יישום סעיף זה, פירש סעיף זה כחופף תקציבית לס'ז', הקובע תקציב תוספתי למוסדות הציבור. כיוון שביחס להשקעה הכללית במוסדות ציבור, התקציב שהוקצה מתוקף ס'ז' עלה על שיעור אוכלוסיית המיעוטים במדינה, הוקצו הסכומים הנדרשים על פי סעיף זה, על פי פרשנותו של משרד הבינוי והשיכון.¹²⁷

ג. שטחים פתוחים

לפי סעיף 7ב' להחלטה יש להקצות 30% מכספי הקרן לשמירה על שטחים פתוחים המיועדים לרשויות המקומיות ליישובי מיעוטים. זאת עד ששיעור הוצאות הקרן ביישובי המיעוטים יהיה שווה לפחות לחלקם היחסי באוכלוסייה, בכפוף לכך שיוגשו בקשות מתאימות. לאחר מכן יש להקצות מכספי הקרן בכל שנה ליישובי התוכנית אחוז מהתקציב שלא יפחת משיעור המתגוררים ביישובי התוכנית.

120. חוברת סיכום שנת העבודה 2019 באשר להחלטת ממשלה 922, משרד הבינוי והשיכון.

121. מתוך תגובת המשרד לפניית המרכז להעצמת האזרח, מאי 2020.

122. חוברת סיכום שנת העבודה 2019 באשר להחלטת ממשלה 922, משרד הבינוי והשיכון.

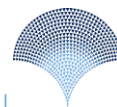
123. פרוטוקול סיכום שנת העבודה 2019 באשר להחלטת ממשלה 922, משרד הבינוי והשיכון.

124. דו"ח מבקר המדינה; משרד הבינוי והשיכון פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים; 6.5.2019.

125. קול קורא מס' 3/2021 לרשויות ערביות להקמת מוסדות ציבור מתוקף החלטת הממשלה מס' 922. משרד הבינוי והשיכון.

126. חוברת סיכום שנת העבודה 2019 באשר להחלטת ממשלה 922, משרד הבינוי והשיכון.

127. שיחת טלפון עם גורמים במשרד הבינוי והשיכון, 8.3.2021.



סטטוס: יושם

רשות מקרקעי ישראל ביקשה להרחיב את סעיף זה שיכלול את כלל יישובי התוכנית ובקשתה התקבלה בהחלטת ממשלה 128.1559 כמו כן, הקרן השקיעה ביישובי המיעוטים לאורך השנים 2016-2019 תקציבים העולים על שיעורם באוכלוסייה.¹²⁹ טרם התקבלו החלטות תקציביות באשר לפרויקטים שהוגשו ב־2020, אך הצפי הוא להמשיך לפעול לפי החלטת הממשלה.¹³⁰

ד. סבסוד פיתוח תשתיות בנייה רוויה

לפי סעיף 7 ג' יש להאריך את החלטות ממשלה 4432 ו־1539 שעוסקות בסיבסוד פיתוח תשתיות בנייה בבנייה רוויה בקרקעות מדינה.

סטטוס: יושם חלקית

החלטות הממשלה הנ"ל הוארכו. אולם, עולה שטרם ההארכה נודע שהאמצעים הננקטים ע"י החלטות אלו כמעט ולא תורמים לצרכי אוכלוסיית המיעוטים ואחוז הביצוע התקציבי היה נמוך, כ־30%-40% בלבד.¹³¹

ה. סבסוד עלויות פיתוח ביישובים המוגדרים כאסטרטגיים

לפי סעיף 7 ד' להחלטה על משרד הבינוי והשיכון לסבסוד עלויות פיתוח ביישובים שיכרתו הסכמים אסטרטגיים לפי סעיף 7ט' בקרקע של רשות מקרקעי ישראל ולפי התנאים האמורים. גובה הסבסוד לא יעלה על 100,000 ש"ח אלא אם מדובר באזורי עדיפות לאומית ואז יינתן הסבסוד בהתאם להחלטת ממשלה זו.

סטטוס: סעיף בוטל

הסעיף בוטל עקב החלטות ממשלה מקבילות.

ו. השלמת תכנון מתארי

לפי סעיף 7 ה' להחלטה על מנהל התכנון להשלים תכנון מתארי ביישובי התוכנית שעולים על 5,000 תושבים במהלך חמש שנות התוכנית. סך התקציב לסעיף זה הוא 80 מלש"ח.

סטטוס: יושם חלקית

מתוך 43 היישובים הרלוונטיים לסעיף זה, 13 תוכניות מתאר היו קיימות טרם תוכנית החומש, 7 אושרו במהלכה, 4 תוכניות נוספות נמצאות בהליכי תכנון מתקדמים ו־19 נמצאות עדיין בהליכי אישור.^{132,133}

ז. הקצאות עבור תכנון מפורט

לפי סעיף 7 ו' להחלטה יש להקצות עבור תכנון מפורט, לרבות איחוד וחלוקה, ביישובי התוכנית בהם יש לא פחות מ־40,000 יחידות דיור, תקציבים שלא יעלו על 176 מלש"ח.

128. מענה רשות מקרקעי ישראל לפניית המרכז להעצמת האזרח, אוקטובר 2019.

129. שם; מענה רשות מקרקעי ישראל לפניית המרכז להעצמת האזרח, פברואר 2021.

130. מענה רשות מקרקעי ישראל לפניית המרכז להעצמת האזרח, פברואר 2021.

131. דו"ח מבקר המדינה; משרד הבינוי והשיכון פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים; עמ' 572, 6.5.2019.

132. המשרד לשוויון חברתי – הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית", ספטמבר 2020.

133. תגובת משרד הבינוי והשיכון לפניית המרכז להעצמת האזרח, 8.2.2021.

סטטוס: יושם

בשנות ההחלטה הוקצה סכום של 91.925 מיליון שקלים עבור תכנון מפורט.¹³⁴

ח. כריתת הסכמים אסטרטגיים ב־15 יישובים

לפי סעיף 7 ח' 1 להחלטה יש לפעול לכריתת הסכמים אסטרטגיים ביישובי התוכנית להקמת שכונות בבנייה רוויה, וזאת באמצעות הקמת צוות היגוי בראשות מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון. בתוכנית יכללו עשרת יישובי התוכנית הגדולים ביותר ועוד חמישה יישובים לבחירת צוות ההיגוי, לפי יישובים בהם קיים מתחם זמין לבנייה. צוות ההיגוי יפעל לגבש הסכמים עם הרשויות המקומיות לתכנון, שיווק, פיתוח, והוצאת היתרי בנייה בהתאם לפרמטרים שהוצגו ולעקרונות המפורטים בהחלטה, המחולקים לשלושה שלבים. ככל שעד סוף שנת 2016 לא יעמדו בתנאים האמורים לעיל עשרה יישובים, יבחן הצוות שנית את עמידת היישובים בתנאים בסוף שנת 2017. יישובים שיעמדו בתנאים אלו יוכלו לעבור לשלב ב'. בנוסף הצוות יקבע כללים למקרים נוספים לעניין התקציב והעמידה בתנאים.

סטטוס: יושם חלקית

הוקמה ועדת היגוי ונבחרו על ידה חמישה יישובים נוספים שיכללו בתוכנית מעבר לעשרת היישובים הגדולים, כפי שהגדירה ההחלטה. ביולי 2017, על אף שמרבית היישובים לא עברו לשלב ב', וע"פ הסעיף נדרש לבחון הקלות בתנאי הסף למעבר שלב א', צוות ההיגוי החליט לדחות את בחינה זו, דבר שנעשה רק בתיקון מס' 468 להחלטת ממשלה 922, באוקטובר 2020, ובכך עיכב את מעבר השלב של היישובים הנוספים ואת ניצול תקציב ההחלטה.¹³⁵

למרות שהוקצו 10% מתקציב שלב א', כ־8 מלש"ח, לחברות ניהול שתתרומנה בקידום התכנון המפורט, משרד התכנון לא התקשר עם חברת ניהול למטרה זו ולא אפשר ליישובים אלו להסתייע בהן.¹³⁶ 12 מתוך 15 הרשויות עברו משלב א' לשלב ב', שלוש הרשויות הנוותרות תוכלנה לעבור לשלב ב' במהלך 2021, כחלק מהארכת ההחלטה בשנה.¹³⁷

ישנם חסמים רבים לביצוע הסעיף, ביניהם מחסור בקרקעות מדינה, חסמי שיווק ועלויות פיתוח גבוהות.¹³⁸ אחד התנאים למעבר לשלב ב', הסדרת התכנון ב־500 יח"ד שנבנו ללא היתר בתחום הרשויות, מהווה חסם מהותי למעבר.¹³⁹ עם זאת, לדברי גורמים בכירים ממשרד הבינוי והשיכון, תנאי זה למעבר תמרץ את היישובים לקידום משמעותי של יחידות דיור בכלל ובניה רוויה בפרט. העברת האחריות ליישובים, ומתן גמישות ובחינה מחודשת ומותאמת לכל יישוב, בתחום זה, היוו מאפשרים ליישום התנאי, ולראיה, כל היישובים עמדו בתנאי זה.¹⁴⁰ קשיים נוספים ביישום נבעו מכך שהקצאת התקציבים הייתה אחידה, ללא התחשבות בצרכי היישובים השונים וללא שיתוף פעולה עם, דבר שהקשה על היישובים לנצל את מלוא התקציב שיועד להם.¹⁴¹ עקב כך, המימוש התקציבי של ההרשאות לניצול עומד על 8% בלבד.¹⁴²

134. מצגת סיכום חומש 2016-2020, משרד הבינוי והשיכון.

135. דו"ח מבקר המדינה; משרד הבינוי והשיכון פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים; 6.5.2019. 136. שם.

137. פרוטוקול סיכום שנות העבודה 2016-2020, החלטת ממשלה 922, משרד הבינוי והשיכון.

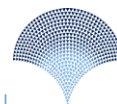
138. מצגת וועדת ההיגוי הבין משרדית, 22.9.2020.

139. דו"ח מבקר המדינה; משרד הבינוי והשיכון פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים עמ' 559; 6.5.2019.

140. שיחה לא פורמלית עם גורמים במשרד הבינוי והשיכון, 30.40.2021.

141. דו"ח מבקר המדינה; משרד הבינוי והשיכון פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים; 6.5.2019.

142. פרוטוקול סיכום שנות העבודה 2016-2020, החלטת ממשלה 922, משרד הבינוי והשיכון.



ט. תקצוב תכנון ורישום

לפי סעיפים 7 ח' 2-4 להחלטה, יישובי התוכנית שלא יכללו בסעיף 7 ח' 1 להחלטה יתוקצבו באשר לתכנון ורישום בקרקע מדינה (0%-20%) וקרקע פרטית (0%-20%), מענק ראש שטח (0%-65%), ניהול ע"י חברות מנהלות (0%-5%) ומבני ציבור (0%-60%).

צוות היישום יקבע את חלוקת התקציב השנתית שיחולק לפי הביקושים בהתאם לתוכנית העבודה של המשרד. סך ההשקעה ביישוב בודד תהיה בטווח של 3-20 מלש"ח ותקרת העלות הכוללת תהיה 330 מלש"ח.

סטטוס: לא יושם

הוקצו כ- 244 מלש"ח אך רק 24% מההקצאות מומשו.¹⁴³ ההקצאות נחלקו למטרות השונות בטווח הנדרש.¹⁴⁴ מתוך כלל הרשויות המיועדות לסעיף זה, 16 טרם קיבלו הרשאות תקציביות כלל.¹⁴⁵ בס'ח'2ד' נקבע שיש להתקשר עם חברות ניהול לצורך הסרת חסמים בתכנון קרקעות. המשרד התקשר עם חברה רק בשנת 2017 ושלושה יישובים בלבד נעזרו בה.¹⁴⁶ בתחום התכנון בקרקעות מדינה בכלל סעיף ח', שיעור ניצול התקציב עומד על 1% בלבד.¹⁴⁷

יישום שינויים רוחביים:

י. ועדות מרחביות

לפי סעיף 7 י' יש לפצל ועדות מרחבית ולחזק ועדות מקומיות ומרחביות בהיקף של 100 מלש"ח.

סטטוס: לא יושם

שינוי שנעשה בסעיף 19 א' בשנת 2018 לא אפשר את הקמת הוועדות המקומיות במחוז מרכז.¹⁴⁸ במחוז צפון, הבחירות המוניציפליות בשנת 2019 עיכבו את ההליכים להקמת הוועדות וכן קשיי אכיפה של הרשויות המקומיות.¹⁴⁹ במחוזות חיפה נעשים הליכים לקידום המהלך אך עד כה לא הושגה התקדמות ממשית.¹⁵⁰

יא. תגבור המעטפת המשרדית

לפי סעיף 7 י' יש לתגבר מעטפת במשרד הבינוי והשיכון המתמחה באוכלוסיית המיעוטים ולתאם מכרזים, באמצעות הקצאת תוספת של 2.7 מלש"ח.

סטטוס: יושם חלקית

המעטפת תוגברה בסכום שנקבע וקידמה קמפיינים לחברה הערבית, מחקרים וסקרים.¹⁵¹ עם זאת, המכרזים מפורסמים בעברית בלבד, עם תרגום חלקי לערבית של פרטים תמציתיים של הקרקע המשווקת.¹⁵²

143. ש.ם.

144. ש.ם.

145. המשרד לשוויון חברתי – הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 8", 2020.

146. דו"ח מבקר המדינה; משרד הבינוי והשיכון פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים; 6.5.2019.

147. דו"ח מבקר המדינה; משרד הבינוי והשיכון פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים; 6.5.2019.

148. תגובת מינהל התכנון לפניית המרכז להעצמת האזרח, יוני 2020.

149. ש.ם.

150. ש.ם.

151. המשרד לשוויון חברתי – הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 8", 2020.

152. דו"ח מבקר המדינה; משרד הבינוי והשיכון פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים; 6.5.2019.

יב. הכשרת מתכננים

לפי סעיף 7 י' 3+4 יש להכשיר מתכננים ביישובי המיעוטים בהיקף של 1 מלש"ח ויש ליישם תוכנית להכשרה והדרכה לעובדי רשויות מקומיות בהליכי קידום תוכניות לאיחוד וחלוקה בהיקף של 1 מלש"ח.

סטטוס: לא יושם

בשנים 2016-2017 התקיימו ארבעה קורסי הכשרה, בארבעה יישובים, שלא כחלק מהתקציב המוקצה.¹⁵³ נוצלו 11 אלש"ח בלבד מתוך התקציב¹⁵⁴ ויש עיכוב בפיתוח ובביצוע קורס ההכשרה, אך יש תכנון לבצע את הקורס במהלך 2021, מותאם למגבלות הקורונה.¹⁵⁵

יג. תקצוב יחידת הרישום

לפי סעיף 7 י' 5 יש לתקצב תוכנית של יחידת הרישום במשרד המשפטים ומפ"י (המרכז למיפוי ישראל) לביצוע הסדר ביישובי המיעוטים בהיקף של 5 מלש"ח.

סטטוס: יושם חלקית

הוקצו 3.5 מלש"ח בלבד למשרד המשפטים ע"י משרד האוצר, ונוצל סכום חלקי בלבד מהקצאה זו.¹⁵⁶ עד שנת 2019, טרם הושלמו תהליכי ההסדרה של מרבית הקרקעות וטרם נעשה שימוש בתקציב האמור.¹⁵⁷ ועדת היגוי בין משרדית אכן גיבשה תוכנית לפיה יש להסדיר 27,000 חלקות רשומות עד תום 2021, ונכון לאפריל 2021 הושלמה הסדרה ב-44% מהיעד.¹⁵⁸ בהתאם להארכת תוקף ההחלטה עם לתום 2021, המשרד עתיד להסדיר 150 גושים נוספים עד לתום 2021 ולהעלות את אחוז העמידה ביעדים ל-55%. החסמים המרכזיים ליישום ההחלטה הינם מחסור ברכב ליחידה המטפלת, מחסור בכוח אדם, דרישת תשלומי מס של רשות המקרקעין, חוסר שיתוף פעולה של התושבים במקום וקושי בהמצאת המסמכים הנדרשים.¹⁵⁹

יד. עידוד בנייה רוויה

לפי סעיף 7 י"א להחלטה כדי לעודד בנייה רוויה ביישובי המיעוטים, יקבעו יעדי ממשלה לפיהם על 50% מיחידות הדיור שישווקו בשנים 2016-2017 להיות בצפיפות של 6-8 יח"ד לדונם, ועל 60% מיחידות הדיור שיתוכננו בשנים אלו, להיות בצפיפות ממוצעת 8 יח"ד לדונם.

סטטוס: לא יושם

שיווק:

ביישובים האסטרטגים הצפיפות של יחידות הדיור ששווקו תאמה לדרישה.¹⁶⁰ לא נאסף מידע על ידי הגורמים האמונים באשר לצפיפות היחידות ששווקו בשנים 2016-2017 ביישובי התוכנית האחרים (הממוקדים). עם זאת, על פי גורמים בכירים במשרד הבינוי והשיכון, נוסח סעיף זה מקשה על יישומו כיוון שאינו תואם לאופן ההליך התכנוני. הליך התכנון של היחידות המשווקות החל מספר שנים לפני שנת השיווק, דבר שלא מאפשר לשלוט בצפיפות היחידות המשווקות בטווח זמנים כה קצר (מ-2015 ל-2016 ול-2017).¹⁶¹ חסם נוסף לשיווק היה דפוסי

153. מענה מנהל התכנון לפניית המרכז להעצמת האזרח, 8.2.2020.

154. דו"ח מבקר המדינה; משרד הבינוי והשיכון פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים; 6.5.2019.

155. מענה מנהל התכנון לפניית המרכז להעצמת האזרח, 8.2.2020.

156. מעני משרד המשפטים לפניית המרכז להעצמת האזרח, יוני 2020 ופברואר 2021.

157. דו"ח מבקר המדינה; משרד הבינוי והשיכון פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים; 6.5.2019.

158. מתוך מענה משרד המשפטים לפניית המרכז להעצמת האזרח, אפריל 2021.

159. מתוך מענה משרד המשפטים לפניית המרכז להעצמת האזרח, יוני 2020.

160. מענה משרד הבינוי והשיכון לפניית המרכז להעצמת האזרח, 21.2.2021.

161. שיחה בלתי פורמלית עם גורמים במשרד הבינוי והשיכון 29.4.2021.

רכישת הדירות של תושבי יישובי המיעוטים, שקודמים לנישואין ולכן לא עמדו בתנאי מחיר למשתכן.¹⁶² עם זאת, במהלך 2019 המשרד הרחיב את התנאים וכלל גם זוגות מאורסים מהחברה הערבית.¹⁶³

תכנון:

משרד הבינוי והשיכון קידם תכנון של תוכניות בצפיפות הנדרשת ביישובי המיעוטים.¹⁶⁴ עם זאת, על פי גורמים במשרד זה, נוסח סעיף זה אינו עולה בקנה אחד עם הזמן הרב, המורכבות הרבה והגורמים הציבוריים והממשלתיים השותפים להליכי התכנון בכלל, ובפרט לאלו שנעשו עד להחלטת 922.165 אין אפשרות לתמצת הליך תכנוני לשנה, שינוי צפיפות מתפרש על עשור לפחות. לכל היותר, בשנה ניתן לבצע גיבוש מדיניות, ההליך הקודם לתכנון. כמו כן, חסרה התייחסות לדפוסים המגורים המאפיינים את אוכלוסיית המיעוטים, לפיהם לא מבוצעות רכישות פרטיות של דירות בבניה רוויה, בייחוד כשהדירות משווקות לכלל הציבור, ולא רק לבני המקום.¹⁶⁶ דפוסי רכישה אלו מביאים את רשויות המיעוטים להסתייג מראש משיתוף פעולה עם המשרד כבר בהליכי התכנון של בניה רוויה ומקשים על יישום הסעיף, וניסיון ההתמודדות עם, בצורת התארגנות מראש בקבוצת רכישה, מהווה חסם נוסף.¹⁶⁷

חסמים נוספים לביצוע הם היעדר קרקעות מדינה, דבר שלא מאפשר מימון לפיתוח קרקעות ומייקר את המגרשים, והיעדר פונקציות לגמישות ביעד, שיכולה לאפשר את התאמת היישום למאפיינים הגיאוגרפיים, התשתיתיים והחברתיים של היישובים השונים.¹⁶⁸ עם זאת, בשנים 2016-2017 מספר היחידות ביישובי המיעוטים הנמצאות בהליכי תכנון מתקדמים גבוהה מאוד בכלל ובבנייה רוויה בפרט, מדובר בשינוי דרמטי.

טו. בנייה בלתי חוקית

לפי סעיף 7 י"ב להחלטה, יש להקים צוות מנכ"לים שימליץ לממשלה באשר למאבק בבנייה הבלתי חוקית באוכלוסיית המיעוטים. הצוות יבחן את המאפיינים והמשאבים הנחוצים ליחידה הארצית ואת תיקוני החקיקה הנדרשים לעבודה, וזאת תוך 30 יום.

סטטוס: יושם

המלצות ועדת המנכ"לים הוגשו לממשלה והיוו בסיס, יחד עם החלטות וועדת קמיניץ, להחלטת ממשלה 1559 ותיקון 106 לחוק התכנון והבנייה.¹⁶⁹

8. השכלה גבוהה

לפי סעיף 8 להחלטה, עד לשנת 2021 על המל"ג להגדיל את שיעור הסטודנטים מאוכלוסיית המיעוטים, שיעמוד על 17% מכלל הסטודנטים לתואר ראשון, 12% מכלל הסטודנטים לתואר שני ו-7% מכלל הסטודנטים לתואר שלישי. זאת בכפוף להגשת תוכנית רב שנתית שתיושם החל מספטמבר '16.

162. שם.

163. דה מרקר, "היא אמרה כן: תוכנית מחיר למשתכן לזוגות מאורסים יצאה לדרך", 07.02.19.

164. מענה משרד הבינוי והשיכון לפניית המרכז להעצמת האזרח, יוני 2020.

165. שיחה בלתי פורמלית עם גורמים במשרד הבינוי והשיכון 29.4.2021.

166. שם.

167. שם, המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 8", 2020.

168. שם.

169. החלטת ממשלה מס' 1559; תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה; מענה משרד האוצר לפניית המרכז להעצמת האזרח מה-28.12.2020.

סטטוס: יושם

נכון לתש"פ, אחוז הסטודנטים הערבים הלומדים לתואר ראשון הוא 18%, לתואר שני הוא 15% ולתואר שלישי 7.7%¹⁷⁰

9. תיירות

קידום תוכנית רב־שנתית לפיתוח העיר נצרת כיעד תיירותי

סעיף 9 להחלטה מעניק קבילות להודעת משרד התיירות כי ימשיך את עשייתו לפיתוח העיר נצרת כפי שבוצעה בין השנים 2011-2015.¹⁷¹

עשייה זו כוללת בעיקרה:

- בניית תוכנית תיירותית לבניין הסראיה בעיר העתיקה נצרת
- ייעוץ על ידי משרד התיירות לבניית תוכנית תיירותית אסטרטגית לעיר נצרת.

סטטוס: יושם חלקית

בניית תוכנית תיירותית לבניין הסראיה – יושם חלקית¹⁷²

עיריית נצרת ביקשה לבחון את שיקום מבנה הסראיה בעיר על מנת להפכו למרכז תיירותי. התוכנית התיירותית המדוברת גובשה, ופרוגרמה אשר מפרטת את התוכנית שנבנתה בשיתוף פעולה עם משרד התיירות פורסמה באוקטובר, 2017.¹⁷³ התקציב אשר יועד לבניית התוכנית התיירותית הוקצה במלואו (30 אלש"ח) מתוכם יושמו על פי דו"ח ועדת ההיגוי מספטמבר 2020, 23 אלש"ח.¹⁷⁴

העלות הכוללת לשיקום המבנה מוערכת בכ־4 מלש"ח, אותם ממליצים מגבשי התוכנית לגייס מתקציבי פיתוח ציבוריים. כן מפרטת התוכנית כי תפעול המבנה יבוצע על ידי החברה הכלכלית או תאגיד בת של עיריית נצרת.¹⁷⁵ עם זאת, בדו"ח ועדת ההיגוי של ספטמבר 2020 מפורט כי המשימה אינה מתקדמת עקב קושי בהעמדת מאצ'ינג מצד הרשות.¹⁷⁶

בניית תוכנית תיירותית אסטרטגית לעיר נצרת – לא יושם

לא גובשה תוכנית רב שנתית עקב חוסר יכולת של הרשות להעמיד מאצ'ינג להשתתפות בשכר יועץ להכנת פרוגרמה.¹⁷⁷ משרד התיירות הגדיר צעדים להמשך הכוללים הגשת הבקשה לאישור חממת התיירות ובחירת גוף ביצוע והגשת פרויקטים לוועדת הצת"פ במשרד התיירות.¹⁷⁸

170. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות – נתוני המל"ג לשנת 2019-2020.

171. עיריית רזנבלום, "משרד התיירות ישקיע 12 מיליון בפיתוח התיירות בעיר העתיקה נצרת", 04.05.2011.

172.

173. תגובת משרד התיירות לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 27.07.2020.

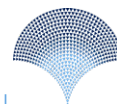
174. המשרד לשוויון חברתי – הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 9", 2020.

175. פרוגרמת התוכנית לפיתוח בית הסראיה נצרת, אוקטובר 2017.

176. המשרד לשוויון חברתי – הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 9", 2020.

177. תגובת משרד התיירות לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 27.07.2020.

178. ש.ם.



תאריך היעד הראשוני להגשת הבקשה לאישור חממת התיירות נקבע לאוקטובר 2018¹⁷⁹ אך עקב הקשיים התקציביים מצד הרשות לא הוגשה בקשה לחממת התיירות כלל.

במסגרת הייעוץ לבניית תוכנית תיירותית אסטרטגית לעיר נצרת, הוקצו 170 אלש"ח, מתוכם הושקעו 70 אלש"ח.¹⁸⁰ על מנת להתמודד עם הקשיים התקציביים פרסם משרד התיירות נוהל חדש לפיו הרשות המקומית תשתתף בעלויות הייעוץ ב-10% בלבד, לעומת 25% מאצ"ינג שנדרש ממנה מלכתחילה.¹⁸¹ ההשתתפות התקציבית המצומצמת תאפשר לרשות לשכור את שירותי הייעוץ הנדרשים.

בתאריך ה-04.08.2020 נקבע סיור ופגישת עבודה עם הרשות המקומית להתנעת התהליך מחדש, לאחריה תוגש בקשה להקצאת יועץ להכנת פרוגרמה מחדש ותדון בחממה הקרובה לאישור.¹⁸²

10. פיתוח הפריפריה הנגב והגליל

הגדלת התקציב המופנה לפיתוח רשויות אוכלוסיית המיעוטים באזורי פעילות המשרד.

לפי סעיף 10 בהחלטה, יש להתאים את תקצוב יישובי המיעוטים לשיעורם בפריפריה החברתית. התקצוב יופנה לתחומים מגוונים כגון פעולות שיווק ומיתוג, קיום ירידי תעסוקה, אירועי תרבות ופנאי עבור האוכלוסייה הצעירה ועוד.

בשנת 2016 יעמוד נתח ההוצאות לאוכלוסיית המיעוטים על 30%, בשנת 2017 על 35%, והחל משנת 2018 יוקצו לאוכלוסיית המיעוטים בנגב ובגליל 41% מתוך היקף ההוצאות הגמישות של המשרד.

סטטוס: לא יושם

הסכומים שהוקצו ע"י המשרד לתקצוב יישובי המיעוטים אמנם מוקצים למטרות הנקובות בהחלטה, אולם השנה היחידה בה נרשמה עמידה ביעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה היא שנת 2016. ההקצאות מהוות 34% מהתקציב הגמיש בשנת 2016, 23% מהתקציב בשנת 2017, 24% מהתקציב בשנת 2018 ו-2019.¹⁸³ בשנת 2020 המשרד עבד ללא תקציב ולכן לא ניתן לכמת את התקציב באחוזים, אך הוקצו 30 מלש"ח לטובת הפעילות, שמהווים ירידה של כ-67% בתקציב בהשוואה לשנת 2019.^{184,185}

11. מים וביוב

א. הקצאת מענקים להקמה ושדרוג תשתיות ביוב

לפי סעיף 11 א' בהחלטה על רשות המים והביוב לוודא הקצאת מענקים בשיעור של כ-50% מסך המענקים להקמה ולשדרוג מערכות הביוב למשך 3 שנים החל משנת 2016.

179. דו"ח הבקרה החציוני לשנת 2018, המשרד לשוויון חברתי. נספח – פירוט סטטוס יישום משרדי.

180. המשרד לשוויון חברתי – הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 9", 2020.

181. תגובת משרד התיירות לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 27.07.2020.

182. ש.ס.

183. תגובת המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל לבקשת חופש המידע של המרכז להעצמת האזרח בתאריך 29.6.20.

184. תגובת משרד התיירות לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 13.01.2020.

185. דו"ח ועדת ההיגוי הבין-משרדית מס' 9 מתאריך 22.9.20.

סטטוס: יושם

רשות המים והביוב הפנו בתשובתם לדו"ח יישום המדיניות המסכם של שנת 2018, שם הוגדר סעיף זה כמבוצע.¹⁸⁶ בנוסף, עד כה בוצעו 86 פרויקטים להקמה ושדרוג מערכות ביוב ב-20 רשויות מקומיות. בעקבות פרויקטים אלו עלה אחוז החיבור לביוב מכ-35% בשנת 2016 ל-90% בשנת 2019, כאשר היעד לסוף התוכנית בשנת 2021 הינו 95%.¹⁸⁷

ידוע שסכום המענקים שהוקצה הינו 585,136 אל"ח,¹⁸⁸ לפי תשובת רשות המים סכום זה גבוה מ-50% מסך המענקים ובתקופות מסוימות אף הגיע ל-100%. לאורך השנים היקף התמיכות ירד בעקבות התבייבות מקיפה וירידת הדרישה בשטח.¹⁸⁹

ב. תיאגוד רשויות בתאגיד מים וביוב

לפי סעיף 11 ב' בהחלטה יש לוודא את תאגוד רשויות המיעוטים שאינן נכללות תחת תאגיד מים וביוב עד שנת 2020.

סטטוס: יושם חלקית

מתוך 6 הרשויות החייבות בתיאגוד אוגדו עד כה שלוש רשויות (שייבה,¹⁹⁰ דלית אל כרמל ועוספייה¹⁹¹). הרשויות שטרם צורפו לתאגידים הינן קלנסווה, ג'סר א-זרקא ומעיליא.¹⁹² החסמים העיקריים מתבטאים בקושי ביצירת שיתופי פעולה בין הרשויות המקומיות לתאגידים.¹⁹³

12. ספורט

א. הגבלת דירוג חברתי כלכלי

סעיף 12 א' בהחלטה קובע כי יש לבחון את הגבלת הדירוג הכלכלי-חברתי של הרשויות המקומיות אשר נהנות מהתקנת שיפוץ המגרשים העירוניים של המשרד.

סטטוס: לא יושם

לא התקבל מידע מהמשרד לגבי יישום סעיף זה.

ב. הגדלת תקציב בנייה ושיפוץ של מתקני ספורט

לפי סעיף 12 ב' בהחלטה על משרד התרבות והספורט לבחון הקצאה של 25% מתקציב הבנייה והשיפוץ של מתקני ספורט הקיים כיום לבניית מתקני ספורט ביישובי המיעוטים.

186. משרד ראש הממשלה, דו"ח מסכם 2018 – דיווחי ביצוע על החלטות ממשלה

187. המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 9", 2020.

188. ש.מ.

189. תגובת רשות המים והביוב לפניית המרכז להעצמת האזרח בתאריך 17.6.20.

190. המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 8", 2020.

191. תגובת רשות המים והביוב לפניית המרכז להעצמת האזרח בתאריך 17.6.20.

192. דו"ח ועדת ההיגוי הבין-משרדית מס' 9 מתאריך 22.9.20.

193. המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 8", 2020.

סטטוס: יושם חלקית

במסגרת תוכנית זו אחוז ההקצאה השנתי ברוב המקרים עלה על האחוז המיועד – 25%. ישנם מקרים בהם הייתה הקצאה נמוכה מהיעד, ומנגד ישנם מקרים בהם ההקצאה הייתה גבוהה (ולעיתים גבוהה משמעותית) מהיעד.^{194,195}

שנים	מתקנים	החלק היחסי מתוך סך התמיכה שהוקצה ליישובי המיעוטים
2016	אולמות	9.03%
	מגרשים	74.38%
2017	אולמות	23.1%
	מגרשים	35.47%
2018	אולמות	23.68%
	מגרשים	40.65%
2019	אולמות	30.16%
	מגרשים	27.89%
2020	לא פורסמו קולות קוראים	

עם זאת, יעדי המשרד לבניית מגרשי ספורט לא הוגדרו באופן מספרי ובאמצעות מדדי תוצאה רצויים עד לשנת 2019.¹⁹⁶ לאחר שהוגדרו היעדים המספריים, חלקם צומצמו ע"י המשרד בעוד יעדים אחרים הורחבו:

היעד שהושג נכון לספטמבר 2020 ¹⁹⁹	היעד ל-2021, כפי שהוגדר בשנת 2020 ¹⁹⁸	היעד ל-2021, כפי שהוגדר בשנת 2019 ¹⁹⁷	
43	43	58	מגרשים סינטיטיים (שחב"ק)
23	23	25	מתקנים עם תאורה
24	24	15	מגרשי כדורגל חדשים
33	33	12	אולמות ספורט

ועדת ההיגוי הבין משרדית המפקחת על ביצוע ההחלטה מציינת כי הקשיים העיקריים הגורמים לאחוז ביצוע נמוך בחלק מהמקרים הינם; קושי של הרשויות בביצוע מאצ'ינג לתקציבי הממשלה, מחסור בקרקע זמינה, אומדן תקציבי למתקני הספורט שאינו תואם את הטופוגרפיה ביישובים, חוסר סנכרון של מידע וחוסר תיאום בין המשרדים בנושא מתקני הספורט וקושי של מחלקות ההנדסה ברשויות המקומיות לקדם את הפרויקטים. נציין כי ישנה הצהרה לפיה תיבנה תוכנית המתכללת את צרכי הרשויות בפיתוח מתקני ספורט למען שיפור עתידי.²⁰⁰

194. תגובת משרד התרבות והספורט לבקשת חופש המידע של המרכז להעצמת האזרח בתאריך 14.5.20.

195. תגובת משרד התרבות והספורט לבקשת חופש המידע של המרכז להעצמת האזרח בתאריך 30.12.20.

196. המשרד לשוויון חברתי – הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 5", 2018.

197. המשרד לשוויון חברתי – הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 7", 2019.

198. המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 8", 2020.

199. המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 9", 2020.

200. המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 8", 2020.

כלל הפעילות שתיארנו לעיל נעשתה במסגרת "תוכנית המתקנים הלאומית".²⁰¹ תוכנית זו פגה תוקף ב־14.5.2016, ובימים אלו המשרד שוקד על הכנת תוכנית לאומית חדשה. עד שתגובש תוכנית זו, פעילות הבנייה והשיפוץ של מתקני הספורט הוקפאה.

13. שירות לאומי אזרחי

א. שינוי שם השירות הלאומי

לפי סעיף 13 א' בהחלטה יש לקדם את הצעת החוק הממשלתית לשנות את שם השירות הלאומי כך שמתנדבים מכל האוכלוסיות (כולל אוכלוסיית המיעוטים) יוכלו לבחור האם הם מעוניינים שייקרא "שירות לאומי" או "שירות קהילתי".

סטטוס: יושם

החוק תוקן בשנת 2017, הוא מסדיר את מערך השירות הלאומי שיוכל להיקרא גם "התנדבות קהילתית".²⁰²

ג. מתן תמריצים להגדלת מספר המתנדבים בשירות לאומי מקרב בני מיעוטים

לפי סעיף 13 ג' בהחלטה על הרשות לשירות לאומי-אזרחי לבנות צוות אשר יבחן מתן תמריצים ליישובי המיעוטים למען הגדלת מספר המתנדבים בשירות הלאומי ויציג את המלצותיו תוך 30 יום. על הצוות להיות בראשות הרשות לשירות לאומי אזרחי ובהשתתפות המשרד לשוויון חברתי, משרד המשפטים ואגף התקציבים במשרד האוצר.

סטטוס: יושם

נבנה צוות אשר התכנס פעם אחת והחליט כי לפני מתן תמריצים יש לפעול כדי להביא לשירות משמעותי ואיכותי יותר הן כלפי המשרת עצמו והן כלפי החברה והקהילה בה הוא מתנדב. המלצה זו הובילה ל"החלטת ממשלה 1889 – הגדלת האפקטיביות של השירות האזרחי-לאומי לצורך שיפור השילוב של אוכלוסיית המיעוטים" מיום 11.08.2016.²⁰³

בעקבות החלטת ממשלה 1889 הוקמו מספר תוכניות הנועדו לקדם את השירות הלאומי במגזר הערבי והדרוזי: תוכנית "המתנדב האוניברסלי" הכוללת הכשרה לשירות וליווי של המתנדבים לאורך תקופת השירות. ותוכנית "מענא" (מעטפת) שמטרתה הכנת המתנדבים לשילוב מיטבי בעולם התעסוקה או האקדמיה לאחר סיום שירותם. אחד מהיעדים המעשיים של סעיף זה הינו הגדלת מספר המתנדבים בשירות לאומי-אזרחי מקרב אוכלוסיית המיעוטים. אכן ניכרת עליה של 18% במספר המתנדבים והמשרד הגיע ליעדו, אך מספרי המתנדבים נותרים נמוכים (4,540 מתנדבים ב־2016 מול 5,365 מתנדבים ב־2020).²⁰⁴

החסמים העיקריים המקשים על הגדלת מספר המתנדבים הינם חוסר מודעות של האזרחים בשילוב ייחוס חשיבות נמוכה לנושא מצד הרשויות, וכן מחסור בגיבוי של מנכ"ל משרד החינוך ומנהלי מוסדות החינוך.²⁰⁵

201. תגובת משרד התרבות והספורט לבקשת חופש המידע של המרכז להעצמת האזרח בתאריך 18.2.21.

202. מאגר החקיקה הלאומי, חוק שירות אזרחי, התשע"ז – 2017.

203. תגובת הרשות לשירות לאומי אזרחי לבקשת חופש המידע של המרכז להעצמת האזרח בתאריך 15.2.21.

204. דו"ח ועדת ההיגוי הבין-משרדית מס' 9 מתאריך 22.9.20.

205. שם.

14. בריאות

איחוד בתי החולים בנצרת

על פי סעיף 14 בהחלטה, על משרד הבריאות לפעול לקידום איחוד בתי החולים בנצרת שיפור האיכות הרפואית והשירות לאזרח.

סטטוס: לא יושם

המהלך של איחוד בתי החולים הנצרתיים לא בוצע. במקום זאת, משרד הבריאות מצהיר כי הוא פועל לקידום שיתופי פעולה בין בתי החולים בנצרת, וכי הוא העביר אליהם מתווה לשיתוף פעולה מקצועי-רפואי אליו בתי החולים שרם הגיבו.²⁰⁶

נתונים אלה נכונים לשנת 2018 בלבד, מכיוון שמאז לא נשלח עדכון סטטוס יישום ממשרד הבריאות אל ועדת ההיגוי המתכללת את ההחלטה.²⁰⁷

15. רשויות מקומיות

א. תמרוץ ופיתוח כלכלי ברשויות מצטיינות

סעיף 15 א' בהחלטה קובע כי על משרד הפנים לקדם תוכנית לתמרוץ ופיתוח כלכלי ופיתוח הון אנושי ברשויות מצטיינות (העומדות בקריטריונים שייקבעו מראש), מתוך יישובי התוכנית המורחבת.²⁰⁸ משרד הפנים יקציב לצורך כך 350 מלש"ח על פני חמש שנים. המטרה היא פיתוח תוכנית אסטרטגית לקידום ההיבט הארגוני (קידום צעדים לחיזוק ההון האנושי והיכולות העצמאיות ובהם נהלי עבודה, תוכניות עבודה, מערכות מחשוב ועוד, תוך דגש על בעלי התפקידים הרלוונטיים ברשויות המקומיות) וההיבט הכלכלי (מתן תמריצים לפיתוח מקורות הכנסה ומנועי צמיחה).

סטטוס: יושם

נחתמו תוכניות תמרוץ ופיתוח הון אנושי עם כל 16 הרשויות המצטיינות. כל הרשויות נפגשו עם חברת ייעוץ ארגוני, אך לאחר בחינת מצבה של כל רשות והתייעצות עם גורמי מקצוע הוחלט לעצור את יישום התוכניות בשלוש רשויות בהן אין התכנות לביצוע ממשי של תוכניות העבודה. החלטה על הפסקת תוכניות התמרוץ ופיתוח בשלושת רשויות אלה התקבלה במטרה להפיק מהתקציב את המיטב ברשויות אשר התנאים בהן מאפשרים היתכנות ארגונית לתמרוץ ופיתוח הון אנושי.²⁰⁹ 13 הרשויות הנותרות גיבשו תוכניות עבודה פרטניות ומתאמות לכל רשות בסיוע יועץ ארגוני.²¹⁰ לכל אחת מ-16 הרשויות המקומיות הוקצו 22.5 מלש"ח לטובת קידום הפיתוח הכלכלי ברשויות. סך הכל הוקצו במסגרת סעיף זה 360 מלש"ח לרשויות המקומיות.²¹¹

206. המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 8, 2020.

207. ש.מ.

208. "יישובי התוכנית המורחבת" – כלל יישובי המיעוטים (יישובים בהם חיים יותר מ-80% אוכלוסייה שאינה יהודית), למעט היישובים הנכללים בהחלטת הממשלה מס' 59 בעניין תוכנית להעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנת 2016–2020 והחלטת הממשלה 1052 בעניין תוכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים ברמת הגולן.

209. תגובת משרד הפנים לבקשת חופש המידע של המרכז להעצמת האזרח בתאריך 25.4.21.

210. ש.מ.

211. ש.מ.

ב. קידום השתתפות מיעוטים ב"צוערים לשלטון מקומי" והשמה של בוגרי התוכנית ביישובי מיעוטים

על פי סעיף 15 ב' בהחלטה יש לקדם השתתפות של בני יישובי המיעוטים בתוכנית "צוערים לשלטון המקומי" כך ש־25% מהמשתתפים בתוכנית יהיו מקרב אוכלוסיית המיעוטים. בנוסף תהיה השמה של בוגרי התוכנית ביישובי המיעוטים בהתאם לשיעורם באוכלוסייה, וכן יינתן תמריץ שכר לצעירים שיחלו לעבוד ברשויות מיוחדות לפי הגדרת משרד הפנים.

סטטוס: יושם חלקית

בשנים 2017 – 2020 התקבלו לתוכנית "צוערים לשלטון מקומי" והתחילו את ההכשרה 65 צוערים בני מיעוטים שהיוו 18% מהמשתתפים בתוכנית.²¹² בשנים אלו סיימו את התוכנית 56 צוערים מההווים 16.6% ממסיימי התוכנית באותן שנים,²¹³ זאת בעוד האוכלוסייה הערבית מהווה כ־20% מאוכלוסיית ישראל. מתוך כלל בוגרי התוכנית, נכון ל־2020 24.5% מבוגרי התוכנית "צוערים לשלטון המקומי" משתלבים ביישובי המיעוטים, כאשר יעד המשרד עומד על 22%. בנוסף כל צוער שהושם ברשות מיוחדת מקבל תוספת שכר של 500-700 ש"ח בחודש.²¹⁴

ג. מענקי פיתוח

סעיף 15 ג' בהחלטה קובע כי על משרד הפנים לתקצב מענקי פיתוח בסך של 800 מלש"ח בהרשאה להתחייב (200 בשנת 2016, ועוד 150 בכל אחת מהשנים 2017-2020) בתקציב נוסף עבור מענקי פיתוח לרשויות ביישובי התוכנית המורחבת.

סטטוס: יושם

בשנים 2016-2018 הוקצו 800 מיליון ש"ח לטובת מענקי פיתוח לרשויות ביישובי התוכנית המורחבת. למרות הקצאת המשרד, אחוז הביצוע התקציבי עומד על 45.5% בלבד.²¹⁵

ד. הקצאה חד פעמית לפיתוח רשויות מיעוטים

לפי סעיף 15 ד' בהחלטה על משרד הפנים להעניק הקצאה חד פעמית של 200 מלש"ח בשנת 2016 להגדלת התקציב המשותף של יישובי התוכנית המורחבת. צוות משותף של משרד הפנים, אגף תקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי או נציג מטעמו יבחן בשיתוף עם נציגי הרשויות את תועלת התקציב הנ"ל למען בחינת הקצאת תקציב דומה בשנת 2017.

סטטוס: יושם

המענק חולק במלואו.²¹⁶

212. תגובת משרד הפנים לבקשת חופש המידע של המרכז להעצמת האזרח בתאריך 25.4.21.
213. שם.

214. המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 8", 2020.

215. תגובת משרד הפנים לבקשת חופש המידע של המרכז להעצמת האזרח בתאריך 25.4.21.

216. המשרד לשוויון חברתי – הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, קידום תהליך היישום, נספח – פירוט סטטוס יישום משרדי, 2018.

ה. העלאת אחוז גביית הארנונה ברשויות מיעוטים

סעיף 15 ה' בהחלטה קובע כי על מנת להעלות את הכנסות הרשויות מגביית ארנונה, יש להעלות את אחוזי שיעור גביית הארנונה ביישובי המיעוטים מ-80% ל-83% בנקודה אחת בכל אחת מהשנים 2016-2018 בכדי לעמוד בזכאות למענק המותנה.²¹⁷

סטטוס: יושם חלקית

במטרה להגדיל את שיעור ההכנסות העצמיות של רשויות המיעוטים הותנה חלק ממאזן האיזון שמעבירה המדינה לרשויות בשיעור גביית הארנונה של הרשות. ככל שהרשות גובה ארנונה בשיעור נמוך יותר, כך מותנה חלק גדול יותר ממענק האיזון שלה בשיעור הגבייה. לפי דיווח משרד הפנים ב-2018 בכ-60.5% מהרשויות הערביות אחוז גביית הארנונה עלה על 83%, לעומת 44% מהרשויות בשנת 2016.²¹⁸

ו. שיפור היערכות לחירום

על פי סעיף 15 ו' בהחלטה על משרד הפנים לתת הקצאה של 50 מלש"ח בהרשאה להתחייב (20 מיליון ש"ח בשנת 2016, ו-15 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2017-2018), לטובת שיפור היערכות לחירום של יישובי התוכנית המורחבת. המענק יתקבל כתוספת תקציבית ממשרד האוצר.

סטטוס: יושם חלקית

הוקצו 28 מיליון ש"ח עבור שיפור תשתיות מרכז ההפעלה הרשותי והיערכות לחירום ברשויות התוכנית. בתוכנית 38 רשויות ערביות, מתוכן ב-13 הושלמו כלל התוכניות ו-25 רשויות נמצאות בשלבי ביצוע שונים. נכון לימים אלו משרד הפנים בשלבי סיכומים מול 29 הרשויות שטרם ביצעו את תהליך שיפור היערכות לחירום ומתכננים לסיים את שיפור היערכות לחירום בכלל רשויות התוכנית עד לסוף רבעון ב' של 2021.

2 מלש"ח נוספים הוקצו ונוצלו במלואם עבור פרויקט נוהלי חירום ופרוייקטים ממוקדים ברשויות בסיכון.

ז. קידום שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות

סעיף 15 ז' בהחלטה קובע כי יש להטיל על משרד הפנים לקדם שיתופי פעולה בין כלל הרשויות המקומיות לרבות יישובי המיעוטים. מטרת שיתופי הפעולה היא קידום כלכלי, חברתי וסביבתי של כל רשות, ויצירת תפיסה אזרחית מערכתית.

סטטוס: יושם חלקית

מדד היישום של משרד הפנים להחלטה זו הינו הצטרפות רשויות המיעוטים לתוכנית "אשכולות" ולאשכולות האזוריים. נכון לסוף 2020, 45 מתוך 67 רשויות המיעוטים הינן מאושכלות (67%).²¹⁹

מעבר לתוכנית אשכולות, הן הרשויות והן משרד הפנים מדווחים על קשיים ואתגרים ביישום התוכניות, אם בשל קושי של הרשויות במאצ'ינג לתקציבי ממשלה, מחסור בהון אנושי וביכולות ביצוע ליישום התוכניות ברשויות, עיכוב במתן אישורים ואיבוד רלוונטיות של פרויקטים בזמן בין אישור הפרוייקט להוצאתו לפועל ועוד.²²⁰

217. מענק דיפרנציאלי הניתן ביחס לשיעור העמידה של כל רשות ביעד הגבייה. על כל הרשויות לעמוד במינימום של 75% גבייה. רשות המצליחה לעמוד באחוזי גבייה גבוהים יותר תקבל מענק קטן יותר מאשר רשויות המגיעות לאחוזי גבייה נמוכים יותר.

218. תגובת משרד הפנים לבקשת חופש המידע של המרכז להעצמת האזרח בתאריך 25.4.21.

219. ש.ם.

220. המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 8", 2020.

ח. קידום רישוי עסקים

על פי סעיף 15 ח' יש לגבש תוכנית תוך שנה מיום קבלת ההחלטה ובהובלת משרד הפנים לקידום תחום רישוי העסקים ברשויות המקומיות ביישובי המיעוטים ולצמצום שיעור העסקים הפועלים ללא רישוי ברשויות.

סטטוס: יושם חלקית

על מנת להעלות את שיעור העסקים הפועלים עם רישוי ננקטו הפעולות הבאות:²²¹

1. **חיקוק תיקון 34 לחוק רישוי עסקים** – לאחר בדיקת הנושא ע"י משרד הפנים נמצא כי החסם העיקרי לקידום רישוי עסקים בקרב רשויות המיעוטים נובע מאי-עמידה של עסקים בדיני תכנון ובנייה בהם על עסק לעמוד על מנת לקבל רישיון. על מנת לצמצם את חסם זה פעל משרד הפנים בשיתוף עם מנהל התכנון לחוקק תיקון לחוק רישוי עסקים המאפשר לרשות מקומית להנפיק רישיון לעסק אם אינו עומד בדיני תכנון ובנייה, במידה והפגיעה בדיני התכנון והבנייה אינה "פגיעה מהותית". התיקון לחוק נכנס לתוקף ב-19.1.1.2022.
2. **הקצאת תקציב תוספתי לרשויות מקומיות לשיפור רישוי עסקים** – על מנת לסייע בהעלאת אחוזי הרישוי הוקצה ע"י משרד הפנים ומשרד האוצר תקציב תוספתי על סך 150 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות. תקציב זה מיועד לתקינה ברישוי עסקים, דיגיטציה ברישוי עסקים ולפרסום דרישות הרשות מעסקים.
3. **הוספת אבני דרך בתוכניות הרשויות המצטיינות לשיפור רישוי עסקים** – בכל אחת מ-13 הרשויות המצטיינות נוספו אבני הדרך הבאות שמטרתן שיפור רישוי העסקים:

- גיבוש מסמך מדיניות רשותית ופרסומו באתר האינטרנט
- הקמת עמדת עיון ברשות
- מינוי גורם השגה

על אף הצעדים שננקטו, שיעור העסקים הפועלים עם רישוי עסק בשנים 2019 – 2020 עמד בממוצע על 42% לעומת 45% בתחילת התוכנית בשנת 2015.²²³ משרד הפנים סבור כי ירידה זו נובעת משתי סיבות:²²⁴

1. השפעת התיקון לחוק רישוי עסקים טרם ניכרת – התיקון לחוק רישוי העסקים חוקק בתחילת 2019 והשפעתו טרם החלה.
2. קפדנות הרשויות המקומיות – בעקבות העיסוק ברישוי העסקים בדיקות הרישוי המבוצעות ע"י הרשויות הפכו לקפדניות יותר ועל כן אחוזי הרישוי ירדו.

16. ניהול התוכנית

א. מנגנון דיווח לוועדת השרים לענייני מיעוטים

סעיף 16.א. בהחלטת הממשלה קובע כי המשרד לשוויון חברתי יהיה אחראי על ניהול התוכנית, ריכוזה, ויישומה. המשרד ידווח על התקדמותה לוועדת השרים לענייני מיעוטים לפי הצורך ולכל הפחות אחת לחצי שנה.

סטטוס: יושם חלקית

נכון לחודש אוקטובר 2020, ועדת השרים לענייני מיעוטים לא התכנסה מאז הממשלה הקודמת ולכן לא קיבלה דיווחים על התקדמות התוכנית.²²⁵

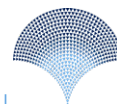
221. תגובת משרד הפנים לבקשת חופש המידע של המרכז להעצמת האזרח בתאריך 15.6.21.

222. הרפורמה ברישוי עסקים, משרד הפנים, 13.09.20, <https://www.gov.il/he/Departments/General/business-licensing-reform>

223. תגובת משרד הפנים לבקשת חופש המידע של המרכז להעצמת האזרח בתאריך 15.6.21.

224. שם.

225. תגובת משרד הפנים לבקשת חופש המידע של המרכז להעצמת האזרח בתאריך 15.6.21.



ב. הקמת ועדת היגוי בין-משרדית

סעיף 16.ב בהחלטת הממשלה קבע כי יש להקים ועדת היגוי בין-משרדית בהובלת המשרד לשוויון חברתי (אשר ירכז את פעילותה) ובשיתוף משרד ירושלים ומורשת, כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים ואגף תקציבים במשרד האוצר. עוד מצויין כי לכל ישיבות הוועדה יוזמן גם יו"ר ועד ראשי הרשויות הערביות. ועדת ההיגוי תתכנס לכל הפחות אחת לחצי שנה.

סטטוס: יושם

ועדת ההיגוי אכן הוקמה והתכנסה שמונה פעמים עד לתאריך 29.01.2020, ואף פרסמה דו"חות מפורטים על התקדמות יישום ההחלטה. בעקבות משבר הקורונה פגישתה התשיעית והאחרונה נדחתה מחודש יוני 2020 לתאריך 22.09.2020, ובכך עמדה בדרישות הסעיף.

ג. תוכנית עבודה רב-שנתית

סעיף 16.ג בהחלטת הממשלה קובע כי ועדת ההיגוי תאשר תוכנית עבודה רב-שנתית לביצוע הפעולות הנדרשות ליישום תוכנית החומש וכן תוכניות עבודה שנתיות הנגזרות ממנה בתחומים השונים ולמשרדים השונים. היעד להגשת התוכניות הללו על ידי המשרדים נקבע ל- 120 יום ממועד קבלת החלטת הממשלה, עד אפריל 2016. עוד נקבע כי הוועדה תפעל לאיתור עיוותים בתחומי הפעילות של המשרדים ותקדם צעדים לתיקונם.

סטטוס: יושם חלקית

המשרד לשוויון חברתי מגדיר את פרסום דו"חות ועדת ההיגוי כפרסום תוכנית עבודה רב-שנתית.²²⁶

ד. ריכוז עבודת משרדי הממשלה

סעיף 16.ה בהחלטת הממשלה קובע כי על כל מנכ"ל משרד שהחלטה נוגעת למשרדו למנות גורם מקצועי בכיר אשר ירכז את עבודת משרדו בכל הקשור לתוכנית העבודה ויישומה, וידווח למשרד לשוויון חברתי על זהותו של הגורם המקצועי בתוך 30 יום ממועד קבלת ההחלטה, עד ינואר 2016. גורם זה ידווח למשרד לשוויון חברתי על התקדמות התוכנית במשרדו ועל חסמים או כשלים בביצועה.

המשרד לשוויון חברתי ירכז את עבודת כלל המשרדים הרלוונטיים אל מול הגורמים הממונים ויבצע את התיאום הנדרש בינם לבין הרשויות המקומיות הערביות, בהתאם לצורך ולסוג המיזם.

סטטוס: יושם

במדריך ליישום ההחלטה שפרסם המשרד לשוויון חברתי בספטמבר 2017 צוינו מספר אנשי קשר רלוונטיים בכל משרד אשר אחראים על יישום הסעיפים הרלוונטיים בהחלטה במשרדם.²²⁷

17. מנגנון ביצוע

סעיף 18 בהחלטת הממשלה קובע כי מיזמים יתבצעו באחת משתי דרכים:

- רשויות מקומיות ביישובי התוכנית המורחבת אשר יעמדו בקריטריונים שיקבע משרד הפנים, משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי יוכלו לבצע את מיזמי הפילוח בעצמן.
- רשויות שלא יעמדו בקריטריונים או שיבחרו בדרך זו יוכלו להתקשר עם חברת ניהול שתיבחר ע"י המשרד לשוויון חברתי לביצוע, בקרה ופיקוח על העבודות תוך 6 חודשים בהתאם לדיני מכרזים.

226. שיחה עם גורמים במשרד לשוויון חברתי בתאריך 31.08.2020.

227. מדריך היישום, החלטת ממשלה מס' 922, פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020, ספטמבר '17.

החברה המנהלת ורשויות שיעבדו באופן עצמאי ידווחו על קצב ההתקדמות, היקף יישום התקציב וחסמים ליישום למשרד לשוויון חברתי אשר ידווח לוועדת ההיגוי.

תקצוב ההתקשרות עם חברת הניהול יתואם בין אגף תקציבים והמשרד לשוויון חברתי.

סטטוס: יושם

אין חברה אחת שמנהלת את כל הפרויקטים שהעיריות עושות, כל משרד או עירייה לקחה לעצמה חברה. מדובר בסעיף דקלרטיבי בעיקרו שמאפשר להם להשתמש בכלים שונים ליישום.²²⁸

אכן קיים מערך מעקב משרדי ברמה היישובית – אחוז ניצול תקציבי ויישום התוכנית בכל ישוב, וכן מערך של ממצי משאבים בכל הישובים. סטטוס הניצול התקציבי הועבר לכל ישוב באמצעות מכתב וכן מתקיימות ישיבות דו-שנתיות בין המשרד לישובים.²²⁹

18. מעקב ובקרה

א. בקרה על יישום ההחלטה

סעיף 19.א. בהחלטת הממשלה קובע כי לצורך ביצוע בקרה על יישום ההחלטה על ידי המשרד לשוויון חברתי, יוקצה על ידי משרד האוצר תקציב תוספתי בסך 10 מל"ח בפריסה על פני חמש שנים 2016-2020. תקציב זה ישמש בין השאר לצורך בניית מאגר מידע ובסיס נתונים, גיבוש מודל מעקב ומערכת מחשוב תומכת, מחקר סטטיסטי מלווה באמצעות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, התקשרות עם יועצים וגופים נוספים לצורך מעקב אחר תפוקות התוכנית והשלכותיה בהתייחס לתושבים, לרשויות הנכללות בתוכנית והשפעותיה על הכלכלה בכלל, על מנת להבטיח יישום מיטבי של התוכנית.

סטטוס: יושם חלקית

לאחר הליך מכרזי לחברת מעקב ובקרה נבחרה חברת הייעוץ והבקרה TASC בסוף שנת 2017.

החל מראשית שנת 2019 החלה הרשות לפיתוח כלכלי בסיוע חברת הייעוץ לקיים ביקורים בכלל הרשויות המקומיות הכלולות בהחלטת הממשלה. במהלך שנת 2019 בוצעו 90 ביקורים.^{230,231}

כמו כן, נערכו 15 בקורות עומק ודיונים בין מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי לבין הרשויות המקומיות, וכן 3 סיורים של אגף התקציבים והרשות לפיתוח כלכלי ברשויות במהלך המחצית השנייה של 2019.²³² מטרת הביקורים הוגדרה כהעלאת המודעות לאפשרויות הטמונות בהחלטה 922 בקרב הרשויות המקומיות וכן העלאת המודעות לפעילות הרשות לפיתוח כלכלי.

כמו כן, על בסיס המידע הנאסף נעשה אבחון של סטטוס המשימות, זיהוי ואיתור חסמים רוחביים המשותפים למספר גדול של רשויות וכן הפקת לקחים בנוגע לסוגיות שנקבעו בהחלטה ודורות שינוי.

המשרד לשוויון חברתי הגדיר מהלכים אלו כיעילים בשני אופנים,²³³ ראשית, הם מאפשרים למשרד כגוף מתכלל לקבל סטטוס עדכני ומפורט מכל אחת מהרשויות המקומיות אודות ביצוע הפרויקטים, ניהול התקציב והחסמים שמעכבים אותם בהתקדמות. שנית, עצם המעקב עצמו מסייע לרשויות המקומיות בביצוע הפרויקטים בהצבת לוחות זמנים, ריכוז משימות לביצוע בסוף ישיבות המעקב ועוד.

228. שיחה עם גורמים במשרד לשוויון חברתי בתאריך 31.08.2020.

229. שם.

230. דו"ח ועדת ההיגוי הבין-משרדית מס' 7 מיום 26.06.2019.

231. דו"ח ועדת ההיגוי הבין-משרדית מס' 8 מיום 29.01.2020.

232. שם.

233. מענה המשרד לשוויון חברתי לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 22.11.2020.

התקציבים שהוקצו לצורך ניהול הבקרה אכן נוצלו בשנים 2018–2020.²³⁴ עם זאת, לא התקיים מחקר סטטיסטי מלווה באמצעות הלמ"ס כפי שצוין בהחלטה.

ב. עדכון תוכנית העבודה הרב-שנתית על בסיס בקרת היישום

סעיף 19.ב. בהחלטת הממשלה קבע כי לאחר שנתיים ממועד קבלת החלטת הממשלה, בחודש דצמבר 2017 תבחן ועדת ההיגוי את הצורך בעדכון או שינוי תוכנית העבודה הרב-שנתית על פי ממצאי הבקרה שיאספו. בחלוף ארבע שנים ממועד קבלת ההחלטה בחודש דצמבר 2019, תבחן ועדת ההיגוי את הצורך בצעדי המשך לאחר סוף תוכנית החומש.

סטטוס: יושם

מטרות הצעדים שנלקחו בביצוע סעיף 19 א' מוגדרות בדו"ח ועדת ההיגוי של חודש ינואר 2020 כזיהוי ואיתור חסמים רוחביים המשותפים למספר רשויות, הפקת לקחים והנחלת שינויים במקרה הצורך בהחלטה 922 ולקראת החלטת המשך.²³⁵

בתאריך 25.10.2020 אושרה הארכת החלטת הממשלה 922 לשנה נוספת (החלטה 468). מטרות ההארכה הינן לאפשר לרשויות המקומיות לנצל את התקציבים שהוקצו במהלך החומש, לאפשר למשרדים הממשלתיים להקצות את היתרות התקציבים ששרם הוקצו, המשך יישום הסעיפים המתוקצבים בשיטת שינוי מנגנוני ההקצאה והתרת חסמים ביצועיים, בעיקר בתחום השיכון.²³⁶

במהלך שנת 2021 ותוך המשך יישום החלטת ממשלה 922 מתבצעת ההיערכות לקראת תוכנית החומש הבאה. התכנון מתבצע הן בציר המטה והן בציר הרשויות המקומיות. עבודת המטה כוללת שיח עם כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים (בדגש על משרד האוצר), בחינות עומק של סוגיות מרכזיות הדורשות טיפוח בחברה הערבית ובחינת חסמים מרכזיים בתקצוב ויישום סעיפי החלטת הממשלה. עבודת השטח כוללת המשך מעקב ובקרה מול הרשויות המקומיות תוך התמקדות בהפקת לקחים ותכנון לטווח הרחוק, וכן שולחנות עגולים לבעלי תפקידים מרכזיים ברשויות המקומיות.²³⁷

ג. הפצת מידע בדבר יישום התוכנית לציבור

סעיף 19.ג. בהחלטת הממשלה קובע כי המשרד לשוויון חברתי יפעל להפצת המידע בדבר יישום תוכנית העבודה הרב-שנתית באופן שוטף בקרב אוכלוסיית המיעוטים בפרט והציבור ככלל, ואף ראשי להתקשר לצורך כך עם גורם מקצועי.

סטטוס: לא יושם

לצורך הפצת המידע בקרב הציבור הוקם אתר המוקדש למעקב אחר התוכנית אך הוא אינו עודכן מזה מספר שנים ונכון לשנת 2021 לא פעיל כלל.

מידע אודות יישום התוכנית מופץ על ידי צוות הרשות לפיתוח כלכלי, בדרך כלל באמצעות הדואר האלקטרוני במייל תפוצה. על מנת לקדם את שיתוף הפעולה עם ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות ונציגיו, פעמים רבות המידע מופץ דרכם לכלל השותפים הרלוונטיים, הכולל בין השאר גם עמותות, מומחים, אקדמאים, מכוני מחקר ונוספים.²³⁸

עם זאת אין הפצת מידע לציבור הרחב בפלטפורמה נגישה וברורה, ושיתוף החומרים נעשה באופן מבוזר וסלקטיבי.

234. ש.ם.

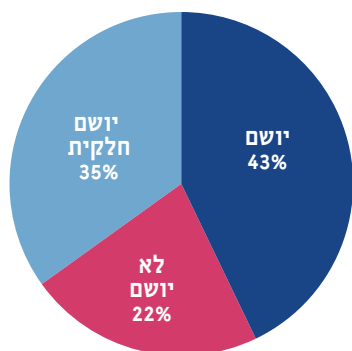
235. דו"ח ועדת ההיגוי הבין-משרדית מס' 8 מיום 29.01.2020.

236. מענה המשרד לשוויון חברתי לפניית המרכז להעצמת האזרח תאריך 22.11.2020.

237. מענה המשרד לשוויון חברתי לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 22.11.2020.

238. מענה המשרד לשוויון חברתי לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 22.11.2020.

סיכום ומסקנות



■ יש ■ לא ■ חלקית

החלטה 922 "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020" שהתקבלה בשנת 2015 הינה חסרת תקדים מבחינת ההיקף הביצועי ויועדה להיות מתוקצבת בסכום של 15 מיליארד ש"ח. קדמה לה עבודת מטה נרחבת שכללה מיפוי מצב האוכלוסייה הערבית והגדרת יעדים לפיו, ושיתוף פעולה בבניית התוכנית עם ראשי הערים הערביות במטרה לייצר החלטה שתגרום לשינוי אמיתי. החלטה 922 מגדירה שינוי בשיטת ההקצאה של סעיפי תקציב רבים הנמצאים בבסיס התקציב של המדינה ומחייבת הקצאה של 20%-40% לחברה הערבית בתחומים של חינוך, בינוי, תשתיות, כבישים ותחבורה ציבורית.

בנוסף, התוכנית מושתתת על שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה השונים והרשויות המקומיות הערביות, וחלקים רבים ממנה מבוססים על עבודת השלטון המקומי. לצורך יישום התוכנית וניהול המעקב על יישומה הוקמה ועדת היגוי בין משרדית בהובלת המשרד לשוויון חברתי שתפקידה אישור תוכניות העבודה הנגזרות מההחלטה בשנים הראשונות, ובהמשך בחינת קשיים, עיוותים וליקויים על מנת לקדם את תיקונם, בכל חצי שנה במהלך שנות ההחלטה. עקב ניצול תקציבי נמוך בפועל של התקציבים שהוקצו וחוסר היציבות השלטונית, הוחלט להאריך את יישומה בשנה נוספת בהחלטת הממשלה 468 בסוף שנת 2020 עד לתום שנת 2021, על מנת לנסות ולהגדיל את אחוז הביצוע של התקציב שהוקצה להחלטה, ללא תוספות תקציביות.

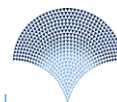
דוח זה עוקב אחרי יישום סעיפי ההחלטה במטרה לתאר תמונת ביצוע עדכנית ומפורטת בחלוף חמש וחצי שנים מקבלת החלטת הממשלה, ותוך ניסיון להתחקות אחר הביצוע התקציבי בפועל ומידת השגת התכליות המבוקשות. בנוסף, נותחו המאפשרים והחסמים שתרמו או פגעו ביישום ההחלטה במטרה להבין מה סייע או מנע בידי הממשלה לשנות לעומקה את המציאות בחברה הערבית.

ניכר כי ההחלטה מיושמת ברובה באופן כזה או אחר, כך מתוך 63 סעיפים ותתי סעיפים שנבדקו, נמצא כי 27 יושמו באופן מלא (43%), 22 יושמו באופן חלקי (35%) ו-14 לא יושמו כלל (22%).

מניתוח תהליכי היישום עולה כי **לפעילות ועדת ההיגוי, תחת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי ישנה תרומה גדולה ליישום ההחלטה, זאת למרות תהליך מינוי ראש הרשות שנמשך למעלה משנתיים.** וועדת ההיגוי קידמה את היישום בכך שניטרה את תהליך היישום בכלל המשרדים והרשויות השונות, סימנה את החסמים ליישום הסעיפים השונים, את המאמצים שנעשו להתמודד עמם ולעיתים אף את אחוזי הביצוע השונים של המשימות. עצם המעקב הצמוד של הוועדה אחר ההחלטה שיפר מראש את יישום סעיפי ההחלטה ע"י הגופים השונים ותמרץ אותם להגיע להישגים וכן לנהל מעקב פנימי על היישום. עם זאת, לא נקבעו מדדי מעקב שנדרשו לביצוע ע"פ ההחלטה ושיכלו לתרום ליישום מלא יותר. לא התפרסמה תוכנית עבודה רב שנתית למרות שזהו סעיף חד משמעי בהחלטה, אלא ישנה תוכנית לא מוגדרת לחלוטין שמפוזרת בדו"חות ועדת ההיגוי. לא נבחרה חברה מנהלת אחת אלא חברות שונות ליישובים השונים, דבר שמקשה על היכולת לעקוב בצורה אפקטיבית אחרי הפעולות ותרומתן למטרה הכוללת. **כמו כן, ועדת ההיגוי לא השתמשה במדדי תוצאה הנדרשים ע"פ ההחלטה במעקב שלה, דבר שמנע מעקב יעיל.** המדדים ליישום שפורסמו בוועדות ההיגוי הבין משרדיות היו ברובם במספרים אבסולוטיים, בעוד בהחלטה נקבעו בעיקר מדדים יחסיים לתקציב לכלל האוכלוסייה. כלומר, מהנתונים שפורסמו בוועדות ההיגוי, ניתן ללמוד על גודל התקציב שהוקצה ולא על חלקו היחסי של אוכלוסיית המיעוטים בתקציבים לעומת הציבור הכללי.

חסם משמעותי ליישום ההחלטה הוא מיצוי נמוך של המשאבים שהוקצו לרשויות המקומיות, הוא מתבטא, בין השאר, בקושי במאצ'ינג תקציבי למשרד התרבות והספורט, וכן במחסור בקרקע זמינה ובחוסר תיאום בין משרדי הממשלה.²³⁹

239. דוח ועדת ההיגוי 2020 עמ' 15.



קושי בהעמדת מאצ'נג התבטא ביישום גיבוש התוכנית האסטרטגית לנצרת.²⁴⁰ גם בתחום הדיור התגלו חילוקי דעות מהותיים בין הגורמים הממשלתיים למקומיים, שלדברי האחרונים, התוכנית לא תאמה את מאפייניהם החברתיים. כחלק מהתמודדות עם החסם הוקם בשנת 2020 מיזם "מוארד" – מיזם בשיתוף עם משרד הפנים ואלכא ג'וינט בו הוגדרו, הוכשרו ומונו "ממצי משאבים" ברשויות המיעוטים. שתפקידם להסיר חסמים ולהביא למיצוי המשאבים הממשלתיים הניתנים במסגרת החלטה לרשויות עליהם הם אמונים, ואף בוצעה השקעה תקציבית של כ-35 מלש"ח לשם כך.²⁴¹

במקרים מסוימים **התקצוב הוקצה לכל יישוב באופן שווה שלא מאפשר גמישות והתאמה פרטנית** שיכלו להביא להגדלת המיצוי התקציבי והתאמתו לצרכים היישוביים השונים. למשל, סעיפי התכנון שנגעו ליישובים שאינם חלק מהתוכנית האסטרטגית קבעו יעדים אחידים לכל היישובים שלא התחשבו במאפיינים התשתיתיים, הגיאוגרפיים והחברתיים הייחודיים של כל יישוב ולא אפשרו גמישות והסעת תקציבים. חסם זה עלה מגורמים במשרד הבינוי והשיכון וכן בדו"ח מבקר המדינה, דיוור 2019, ביקורת פנימית. הדבר הקשה על ניצול התקציב והביא להקצאות חסרות/ עודפות.

במקרים אחרים, כמו ס' 9 של משרד התיירות **נדרש תכנון תוכניות אסטרטגיות, אך חסרה הקצאת משאבים לביצוע**. כלומר, גם במידה והסעיף מיושם במלואו, אין כל דרישה להביא ליישומה או אף מפת דרכים אפשרית להמשך פעולה לקראת היישום.

בתהליך יישום סעיפים מסוימים מתוך ההחלטה נמצא כי **זמן התגובה להסרת חסמים היה ארוך במיוחד**. על מנת להתגבר על קושי בהעמדת "מאצ'ניג" מצד העיר נצרת, משרד התיירות צמצם את ההשתתפות הנדרשת מצד נצרת ב-15.15%.²⁴² פתרון זה נמצא כמוצלח ויאפשר את יישום הסעיף אך הוא ניתן בשנת היישום האחרונה של תוכנית החומש בשנת 2020. גם בתחום הבינוי, בכריתת הסכמים אסטרטגיים חסמים שהתגלו כבר ב-2017 הוסרו רק בסוף 2020. מכיוון שנראה שהפקת הלקחים והתאמת החלטה למצב בפועל נעשית בעיכוב של שנים רבות, ייתכן ונדרש להעניק לגוף המתכלל סמכויות נוספות ויכולת קבלת החלטות מהירה.

קושי נוסף הנוגע להחלטה הוא **אי-העמדת המידע הנוגע ליישום התוכנית לציבור**. למרות שהתוכנית בעלת השלכות אדירות על אוכלוסיית המיעוטים ואוכלוסיית ישראל בכלל, ובניגוד להוראות ההחלטה, הדורשת שפעילות להפצת המידע בדבר יישום התוכנית תעשה באופן שוטף בקרב אוכלוסיית המיעוטים והציבור בכלל, המידע פעמים רבות לא היה זמין לציבור ונתקלנו בקשיים להשיגו. גם כאשר פורסם, המידע לציבור, לא תורגם לכלל השפות הרלוונטיות (עברית, ערבית). חומרי וועדת ההיגוי הדו שנתית לא מתפרסמים באופן פומבי.

לעיתים רבות המדד ליישום הוא הקצאה תקציבית ולא מימוש תקציבי, דבר שלא מאפשר אינדיקציה לתרגום ההקצאה לשינויים בשטח. הרבה מהסעיפים בהחלטה עסקו בהקצאת תקציבים והוגדרו כ"בוצע" בדוח זה, אך אין הדבר אומר שהם הגשימו את המטרה שלשמה הם הוקצו והצליחו לשנות המציאות בשטח. לדוגמה, בסעיף 15 ג' הוקצו 800 מלש"ח על ידי משרד הפנים לפיתוח הרשויות המקומיות של יישובי מיעוטים. הסכום הוקצה במלואו על ידי משרד הפנים לרשויות אך רק 45.5% מהתקציב מומש. בסעיף לא' אכן הוקצו 740 מלש"ח לבניית מוסדות ציבור, אך מתוכם נוצלו כ-13% בלבד. בס'2א' נוצלו לטובת פיתוח תחבורה ציבורית ביישובי המיעוטים 69% בלבד. מטרת התוכנית היא לשנות את המציאות בפועל ולכן עליה להכיל מדדי תוצאה ולא רק משימות ביניים ותפוקות.

ההחלטה מבצעת **פילוח מורכב יחסית ונראה שאף לא קוהרנטי לפלחי אוכלוסייה שונים**, שמקשה על יישום ההחלטה בפועל (הבחנה בין יישובי התוכנית, ליישובי המיעוטים, ליישובי התוכנית המורחבת). הדבר הקשה על יישום התוכנית ע"י הגופים השונים. למשל, בפתיח ההחלטה, רשום ש'7 נוגע ליישובי התוכנית בלבד, אבל בפועל משתמשים בו

240. המשרד לשוויון חברתי – הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 7, 2019.

241. המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, "קידום תהליך היישום החלטת ממשלה מס' 922, ועדת היגוי בין משרדית מס' 8, 2020; המשרד לשוויון חברתי, בהובלת המשרד לשוויון חברתי ימונו מנהלי ורכזי פיתוח כלכלי ומיצוי משאבים ב-44 רשויות מקומיות ערביות, 16.12.2019.

242. תגובת משרד התיירות לפניית המרכז להעצמת האזרח מתאריך 27.07.2020.

במונח יישובי המיעוטים, שלפיו ההגדרה רחב יותר. במהלך בדיקתנו מספר משרדים העלו קשיים פרשניים כחסמי ביצוע להחלטה.

החלטות מקבילות הנוגעות לאוכלוסייה הבדואית והדרוזית הביאו לכרסום בתקציבים שהוקצו לכלל אוכלוסיית המיעוטים ולחלוקה לא שוויונית של תקציבים בתוך אוכלוסיית המיעוטים. הדבר התבטא, למשל, בס' 3א' להחלטה, שם עקב החלטות ממשלה מקבילות, שהגדירו חלק מהסכום למגזרים הבדואי והדרוזי, משיעור התקציב שהוגדר בתוכנית המקורית התקציב שהגיע לרשויות הערביות (שאינן בדואיות ודרוזיות) עמד על 26% בלבד.²⁴³

סעיפים מסויימים העלו מספר אפשרויות פרשניות, או לחלופין באופן שלא אפשר מימוש. לדוגמה, סעיף 7ז' להחלטה מורה להקצות תקציב תוספתי למוסדות ציבור וסעיף 7א' מורה להקצות תקציב יחסי לאותר מטרה. לא ברור האם מדובר באותו תקציב, דבר שמרוקן את הסעיף הנוסף מתוכן (הפרשנות שנבחרה בפועל ע"י המבצעים) או בתקציב נוסף. לחילופין, בס' 2א' נדרש להקצות את הסכום הגבוה מבין 100/40% מלש"ח בשנה לטובת תוספת תחבורה ציבורית במגזר המיעוטים, ביחס לכלל התקציב. בשנת 2019 סך התקציב עמד על 84 מלש"ח, כך שאין אפשרות ליישם את הסעיף בשנה זו.

בתחום החינוך – למרות שהתוכנית הקדישה נתח כספי גדול מאוד לתחומי החינוך, כיוון שתקציב החינוך בפועל מורכב גם מתשלומים של הרשויות המקומיות ותשלומי הורים, עדיין ישנם פערים גדולים מאוד בין תקציב שתלמיד יהודי מקבל לערבי, הנמוך ה-80% מהנ"ל.²⁴⁴

למרות שההחלטה התגבשה לאחר עבודת מטה נרחבת בשיתוף הדוק עם גורמים מקצועיים, לאורך תהליך היישום הושמעו חוות דעת אשר גורסות כי סעיפים מסויימים אינם מתחשבים די הצורך בשיקולים מקצועיים וכי ההחלטה אינה לוקחת בחשבון מאפיינים חשובים ורלוונטיים. למשל, שיעור הנפגעים היחסי מאוכלוסיית המיעוטים לעומת שיעור הנפגעים הכללי בתחום הבטיחות בדרכים, ובתחום הבינוי, משך הזמן הנדרש להליכי התכנון השונים והעדפות המגורים הייחודיות של אוכלוסיית היעד.

לבסוף, החלטת הממשלה עצמה מציינת בסעיף 19 ב' כי בחלוף ארבע שנים מקבלת ההחלטה ישקלו מדדי ההצלחה ויוחלט על צעדי המשך. למרות שהרשות אכן עבדה על תוכנית המשך, חוסר היציבות השלטונית לא אפשר קבלתה במועד סיום החלטה 922 בסוף שנת 2020. במהלך כתיבת דוח זה יושבים על המדוחה צוותים רבים ומגוונים לתכנון ובניית תוכנית החומש הבאה (923) לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים.

מבחינת ממצאי הדוח עולים המאפשרים הבאים:

צוות מתכלל: כל חצי שנה התכנסה ועדת היגוי בין משרדית בהובלת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, שהציגה את היעדים הפנימיים במסגרת התוכנית, את ההקצאות, את אחוזי הביצוע ולעיתים אף את החסמים. משרד הבינוי והשיכון אף כינס ועדת היגוי פנים משרדית מטעמו, מהלך שתרם ליישום ההחלטה ולהגדלת היקפי מימוש התקציבים בפועל. עם זאת, במקרים רבים המדדים ליישום שהוצגו בוועדה הבין משרדית לא תאמו למדדי היישום של ההחלטה, לא התקיים ניתוח סטטיסטי של השפעות התוכנית על ידי הלמ"ס כפי שהוחלט בהחלטה, דבר שמקשה על ניתוח המצב הקיים לעומת העבר ולהעריך נכונה את השפעתה והצלחתה של ההחלטה.



מנגנוני מדידה והערכה: בהחלטה הוקצו משאבים להפעלת תהליך מדידה ובקרה אשר התקיימה באמצעות חברת TASC. תהליך עבודה זה איפשר לוועדת ההיגוי לרדת אל השטח ואל עומקם של דברים בתוך הרשויות המקומיות ולזהות את החסמים ביישום ההחלטה ולתת להם פתרון.



243. מצגת הוועדה שפורסמה בספטמבר 2020 ושיחה בלתי-פורמאלית עם בכירים מהרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים.

244. <https://www.idi.org.il/articles/25462>



מבנה הסעיפים, חלוקת עבודה ברורה: ההחלטה מחולקת לפי תחומי אחריות, כשבמרבית הסעיפים ישנו גורם אחראי ברור ליישום, דבר חריג לכך – סעיף ל"א.בהירות הגורם האחראי לצד שגרת דיווח קבועה לועדה הביאו ליישום גבוה של סעיפי ההחלטה.



שותפות בין מגזרית: ההחלטה נכתבה תוך כדי שיתוף ועד ראשי הרשויות הערביות, עמותות וארגונים מתמחים בתחום. תהליך דומה נראה בימים אלו בתכנון וכתובת החלטת הממשלה 923 שתמשיך את עבודתה של 922, שותפות זו מביאה לתחושת "בעלות" משותפת על יישום ההחלטה ובאופן מובהק לסיכויי יישום גבוהים יותר. במהלך יישום ההחלטה נראה כי היו פחות מעורבים מגזרים שונים מלבד ארגון הג'וינט – אלכא להקמת מיזם מוארד.

מבחינת ממצאי הדוח עולים החסמים הבאים:



חוסר ביצוע תקציבי: אחוזים גדולים מהתקציב שהוקצה לא הגיע לידי מימוש בפועל. למעשה התוכנית הוארכה לשנת 2021 על בסיס התקציב שלא מומש בפועל המוערך על ידי המשרד בכ־4 מיליארד ש"ח. בנוסף לכך, ההחלטה ייחודית בכך שאיננה מבקשת רק להקצות תקציבים חד פעמיים במהלך שנות יישומה כי אם גם לשנות מן היסוד את מנגנוני ההקצאה בתחומי מדיניות שונים. למשל ההחלטה מבקשת להביא את אחוזי ההקצאה התקציבית בתחבורה ציבורית, במניעת תאונות דרכים והקמה של מוסדות ציבור לאחוזים של בני המיעוטים באוכלוסייה. עם זאת נמצא כי בכל הסעיפים הללו, מעידים משרדי הממשלה כי הם לא יודעים לומר שהצליחו לשנות את מנגנוני ההקצאה ולהקצות לבני המיעוטים תקציב כחלקם באוכלוסייה. זאת בשל מורכבות ההגדרה של אוכלוסיית היעד וקשיים תקציביים אחרים.



רשויות מקומיות: הביצוע התקציבי הנמוך במקרים רבים באחריות הרשויות המקומיות. לדוגמא, בסעיף 15 ג' הוקצו 800 מלש"ח על ידי משרד הפנים לטובת הרשויות המקומיות, אך אחוז הביצוע התקציבי עמד על 45.5% בלבד. הקמת פרויקט "מוארד" ביקשה לפתור חסם זה באמצעות הכשרה והצבה של שדרת בעלי תפקיד חדש "ממצי משאבים". בנוסף לכך נמצא כי לרשויות קושי תקציבי בהעמדת מאצ'ינג כנגד תקציבי ממשלה ומחסור בקרקעות ותשתית תכנונית לקידום יעדי התוכנית בתחומן. בסעיף אחר, ב־7' הנוגע לפרסום הסברה בתחום הבטיחות בדרכים, קמפיינים מתעכבים עקב הליכי אישור ארוכים של הרשויות המקומיות עם הספקים הרלוונטיים. גם בס'4א', הנוגע להקצאת תקציבים לבניית מעונות יום, היישום חלקי, בין השאר, עקב קושי בהעמדת מאצ'ינג ומיעוט בקשות של הרשויות המקומיות. קשיים הנוגעים לבעלויות על קרקע וחסמים תכנוניים התגלעו גם באשר לפיתוח אזורי תעשייה (ס'3א') וגם באשר לכריתת הסכמים אסטרטגיים ביישובים נבחרים ותקצוב תכנון ורישום ביתר היישובים (ס'7ח').



פורס מזיור: הקצאת תקציבים רבים וביצוע של חלק מהסעיפים התעכב באופן משמעותי ואף לא יושם עקב אי-היציבות השלטונית, מסוף שנת 2018 ועד לתום תקופת ההחלטה. כמו כן, מגפת הקורונה הקפידה מספר סעיפים נוספים.

