

# מחקר לבדיקת המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות בחברה הערבית

– דו"ח סופי –

מוגש למרכז השלטון המקומי בישראל  
דצמבר 2015

מחקר זה נתמך על ידי מפעל הפיס ומרכז השלטון המקומי בישראל



מחקר לבדיקת  
**המדיניות הממשלתית**  
**כלפי האוכלוסייה הערבית**  
**במסגרת עבודת הרשויות**  
**המקומיות בחברה**  
**הערבית**

– דו"ח סופי –

מוגש למרכז השלטון המקומי בישראל  
דצמבר 2015

מחקר זה נתמך על ידי מפעל הפיס ומרכז השלטון המקומי בישראל

## **צוות המחקר**

פרופ' איתי סנד, ראש החוג למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב  
פרופ' יששכר (איסי) רוזן-צבי, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב  
פרופ' ראסם חמאייסי, החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה  
רו"ח זיאד אבו-חבלה, החוג למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב

## **ועדת ההיגוי**

מר אופיר פינס-פז, מנהל המכון לשלטון מקומי, אוניברסיטת תל-אביב – יו"ר  
פרופ' יצחק שנל, החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת תל-אביב  
פרופ' אסף מידני, המכללה האקדמית תל-אביב-יפו  
ד"ר סאמי מיעארי, המחלקה ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב

## **הוועדה המלווה**

מר חיאם קעדאן, סמנכ"ל המגזר הערבי, מרכז השלטון המקומי  
מר איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה, מרכז השלטון המקומי (ממלא מקומו – מר ציון נקאש)  
מר אחמד דבאח, ראש המועצה המקומית דיר אל אסד  
מר עמאד דחלה, ראש המועצה המקומית טורעאן  
מר אדגר דקואר, ראש המועצה המקומית פסוטה  
מר מודר יונס, ראש המועצה המקומית ערעה  
מר זוהיר יוסף, ראש המועצה המקומית דבוריה

תודתנו נתונה לחברי הוועדה המלווה על הסיוע, ההתגייסות והתרומה לקידום המחקר.

יובהר כי חרף סיועם של חברי הוועדה המלווה כאמור, ועל אף שמחקר זה הוזמן ונתמך על ידי מפעל הפיס ומרכז השלטון המקומי, תוכנו, לרבות מסקנותיו והמלצותיו, גובשו על ידי צוות החוקרים, ואינן מייצגות בהכרח את עמדות גופים אלה, ו/או עמדותיהם של חברי הוועדה.

5 ..... **תקציר מנהלים**

11 ..... **מבוא – רקע למחקר**

**ממצאי המחקר**

13 ..... החסמים המרכזיים בפני פיתוח חברתי וכלכלי של השלטון המקומי הערבי: ניתוח שאלונים

36 ..... החלטות ממשלה בנוגע לרשויות המקומיות הערביות

48 ..... התערבות בג"צ

48 ..... תשלומי התאמה – מצ'ינג

51 ..... מענק האיזון

64 ..... כוח אדם מקצועי ברשות המקומית

71 ..... תכנון מרחבי ברשויות המקומיות הערביות

76 ..... העצמת החברה האזרחית כתמיכה לרשויות המקומיות

**מדיניות ממשלת ישראל ביחס לרשויות המקומיות בחברה הערבית**

79 ..... המלצות המחקר – טיוטת הצעת "מחליטים" לממשלה

**נספחים**

85 ..... נספח 1: פירוט מקדם ההעדפה המצטבר בהוצאות לכל הרשויות המקומיות הערביות

88 ..... נספח 2: חישוב ההכנסה לנפש לפי שיעורי גביה בפועל ונורמטיבי

91 ..... נספח 3: חישוב ההכנסה הנורמטיבית

94 ..... נספח 4: בדיקת קשר בין שיעור הגביה בפועל לבין ההכנסה הנורמטיבית

95 ..... נספח 5: בדיקת קשר בין שיעור הדירוג הסוציאקונומי לבין שיעור הגביה בפועל

96 ..... נספח 6: שאלון לראשי הרשויות הערביות

102 ..... נספח 7: ניתוח פסיקות בג"צ

115 ..... נספח 8: סקירת הליכים משפטיים הדנים באפליית של האוכלוסיה הערבית

116 ..... נספח 9: ריכוז החלטות הממשלה



### החלטות ממשלה ביחס לרשויות המקומיות הערביות

האוכלוסייה הערבית בישראל מונה כ-1.7 מיליון נפשות, כחמישית מאוכלוסיית המדינה, ומהווה "מיעוט אתנו-לאומי פריפריאלי" ובעל השפעה מוגבלת על המרחב הציבורי. דבר זה קיבל ביטוי בהחלטות ממשלה ייעודיות: במשך 23 השנים האחרונות, החל מממשלות רבין פרס ה-25 וה-26 ב-1992 ועד לממשלת נתניהו ה-33 ב-2015, נתקבלו כ-9,000 החלטות כאלו. רק 101 מתוכן, המהוות כ-1% מכלל ההחלטות, היו החלטות ייעודיות בעניין נושאים שונים של האוכלוסייה הערבית.

ההחלטות הממשלתיות הייעודיות לאוכלוסייה הערבית מאופיינות בשתי תקופות, כאשר מה שמבחין ביניהן הוא אירועי אוקטובר 2000 המהווים אירוע מכונן במערכת היחסים בין השלטון המרכזי בישראל לבין האוכלוסייה הערבית. בתקופה הראשונה לפני אירועי אוקטובר 2000, שכללה את ממשלות רבין-פרס ה-25-26, ממשלת נתניהו ה-27 וממשלת אהוד ברק ה-28, נתקבלו ביחד 42 החלטות שמהוות כ-42% מכלל ההחלטות הייעודיות בעניין האוכלוסייה הערבית. עיקר ההחלטות התמקדו בבדואים ובדרוזים: בגין שתי הקבוצות ביחד נתקבלו 35 החלטות אשר התמקדו בתכנון, הסדרת ההתיישבות הבדואית ותעסוקה. בתקופה השנייה שכללה את ממשלת אריאל שרון ה-30, ממשלת אהוד אולמרט ה-31 וממשלות בנימין נתניהו ה-32 וה-33, נתקבלו 56 החלטות ייעודיות שמהוות כ-56% מכלל ההחלטות הייעודיות בעניין האוכלוסייה הערבית. הדגש בהחלטות אלה היה על אוכלוסיית המיעוטים שנתקבלו בגינה 29 החלטות אשר לרב התמקדו בתעסוקה ויחס האוכלוסייה עם המדינה, האוכלוסייה הבדואית באה לאחר מכן עם 17 החלטות. יש לציין כי בעניין הבדואים קיים הבדל בין הבדואים המתגוררים בצפון שמרבית ההחלטות בגינם מתייחסות לפן החברתי-כלכלי, לבין הבדואים שמתגוררים בדרום שמרבית ההחלטות בגינם מתייחסות לפן ההתיישבותי-תכנוני. האוכלוסייה הדרוזית קיבלה תשומת לב פחותה עם 8 החלטות ייעודיות בלבד מרביתן בתחום השלטון המקומי החלטות ממשלה אלו היו לרב החלטות אד-הוק שבאו כתוצאה ממשברים ו/או מאירועים בלתי צפויים כדוגמת אירועי אוקטובר 2000, שביתות הרשויות המקומיות וההתיישבות הבדואית. מרבית ההחלטות אינן מבוססות על "סקר צרכים" והתאפיינו לרב בקביעת סכומים שלא עומד מאחוריהם הסבר רציונאלי, פרוגרמה יישומית או מנגנון מסודר של הקצאה, העונה על הצרכים של האוכלוסייה הערבית.

מטרידה עוד יותר העובדה שלא קיים מעקב מסודר אחר יישום החלטות הממשלה בכלל וההחלטות הקשורות לאוכלוסייה הערבית בפרט. קיים ריבוי משרדים ממשלתיים הקשורים בהחלטה ממשלתית אחת, ולא מתקיימים פיקוח, מעקב ובקרה של ביצוע החלטות הממשלה השונות לאחר קבלתן. לתוכנית החומש ליישובים במגזר המיעוטים (החלטת ממשלה 1539) שהיא התוכנית המקיפה ביותר שנערכה בשנים האחרונות, ישנו גוף מרכזי המלווה את יישום ההחלטה ומדווח על התקדמותה והוא הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי דרוזי והצ'רקסי במשרד רה"מ. למרות פנייתנו, לא קיבלנו ממשרד ראש הממשלה מידע בדבר ביצוע של ההחלטות לעיל. לפיכך, התבססנו במחקר זה על נתונים חלקיים ממקורות קיימים.

אנו ממליצים כי החלטות הממשלה הנוגעות לרשויות המקומיות הערביות ייכללו, בהדרגה, בבסיס התקציב השוטף, תוך ביטול מדורג של שיטת התקצוב באמצעות החלטות ממשלה ייעודיות וכן כי ההחלטות ינוסחו מתוך ראייה כוללת ומקיפה, בניגוד לפילוח שנעשה עד היום לתת-קבוצות.

### מענק האיזון

הרשויות המקומיות הערביות סובלות דרך קבע ממחסור בהכנסות עצמיות. משקל ההכנסות העצמיות ברשויות המקומיות הערביות מגיע לכ-29% לעומת 66% ברשויות המקומיות היהודיות. לפיכך, המענקים הממשלתיים מהווים את עיקר הכנסותיהן של הרשויות הערביות.

מענק האיזון הוא אחד המענקים החשובים בהרכב המענקים לרשויות החלשות בכלל ולערביות בפרט. מענק זה נועד לגשר בין הוצאות והכנסות הרשויות המקומיות ולהבטיח סל שירותים בסיסי לתושביהן.

בשנת 2000 שונתה שיטת חישוב מענק האיזון משיטת סוארי שהתחשבה בדירוג הסוציו-אקונומי ובחובות הרשות, לשיטת גדיש אשר הגבילה את גובה המענק המקסימאלי לנפש כפונקציה של הוצאה מרבית לנפש והכנסה עצמית מינימאלית לנפש. נוסחת גדיש השתמשה במקדמי העדפה לצד ההוצאות וההכנסות אשר הפלו לרעה את האוכלוסייה הערבית והטיבו עם האוכלוסייה היהודית, לעומת זאת הנוסחה עשתה שימוש בנתוני גבייה וחיוב ארנונה בלתי ריאליים שאינם מתחשבים בהכנסות האמיתיות ובבסיס החיוב המוגבל של הרשויות הערביות במטרה להגדיל את ההכנסה הנורמטיבית לנפש ככל שניתן, דבר שהביא להקטנת מענק האיזון לרשויות הערביות.

אם לא די בכך, במרס 2003 החליטה הממשלה, במסגרת התכנית להבראת כלכלת ישראל, לקצץ את התקציב המיועד למענקי איזון, נומינלית, מ-3,476 מיליון ש"ח בשנת 2002 ל-2,600 מיליון ש"ח בשנת 2003 ול-2,112 מיליון ש"ח בשנת 2004 (קיצוץ של כ-29% מתקציב מענק האיזון לעומת שנת 2002). יש לציין כי כל הרשויות החלשות (כל מקבלות המענק) נפגעו בשנה זו, ולא רק הרשויות הערביות.

המלצתנו - להגדיל את סך מענקי האיזון הניתנים לרשויות המקומיות ב-1 מיליארד ש"ח ולהקים צוות מומחים אשר יבחן מחדש את נוסחת גדיש ויציע דרכים לתיקון הנוסחה באופן שייתן מענה להטיות הגלומות בה כיום ואשר פוגעות בעיקר ברשויות החלשות.

## תשלומי התאמה (מצינג)

לצד אי השוויון והשחיקה במענק האיזון ודרישת השלטון המרכזי מהשלטון המקומי לספק שירותים איכותיים יותר, השלטון המרכזי מתחמק מהגדרת סל שירותים ותקציבו תוך היסמכות כפויה וגוברת על מקורות מימון עצמאיים, דבר שמביא את הרשויות החלשות בכלל ואת הרשויות הערביות בפרט להיקלע למשבר תקציבי כרוני. השלטון המקומי אחראי, בין היתר, על אספקת שירותים ממלכתיים שכוללים בעיקר את שירותי הרווחה, החינוך והבריאות, ומצד שני עליו לדאוג שהפעלת שירותים אלו תהיה בהתאמה עם המדיניות הלאומית ועם הקדימויות שנקבעו במדיניות זאת על-ידי השלטון המרכזי. בפועל, שירותי החינוך והרווחה המקומיים נקבעים ברובם על-ידי השלטון המרכזי. שליטת הרשות המקומית בתקציבי החינוך והרווחה מוגבלת וחלוקת התקציבים מוכתבת רובה ככולה על-ידי הממשלה. למשל, המדיניות בפועל הנשענת על הסדרים שגובשו במרוצת השנים, על פיה מוסכם שהשלטון המרכזי יישא בכ-75% מעלות שירותי הרווחה ובשאר תישא הרשות המקומית.

המצב הכספי הקשה של הרשויות הערביות, שמאופיין על ידי גירעונות גדולים, הביא חלק ניכר מהן לאי יכולת לעמוד במימון המשלים (מצינג) דבר שהביא רבות מהן להפסיד את כספי המימון המשלים, ולבסוף לאי הגשת השירותים לתושבים.

המחקר שביצענו סוקר את סוגי המימון המשלים השונים ובודק איך שיטה זו מהווה חסם בפני תפקוד הרשויות הערביות. באשר למענק האיזון, ערכנו ניתוח למקדמי ההעדפה ובדקנו עד כמה מקדמים אלה משרתים את המהות והמטרה של מענק האיזון ככל שמדובר באוכלוסייה הערבית. מצאנו במקרים רבים אי-הלימה במנגנוני התקצוב הממשלתיים בין המטרות לשמן נועדו לבין התפוקות התקציביות שלהם. תיקון פגמים מובנים אלה הוא כלי מדיניות מרכזי לצמצום פערים.

אנו ממליצים להנהיג שיטת מימון דיפרנציאלית לסגירת פערים בין הרשויות העשירות לרשויות העניות (אשכול 1-4) וכן להגביל את שיעור השתתפותה של הרשות בכל פרויקט נתון ל-5% מערכו הכספי של הפרויקט, אך לא יותר מסכום קבוע מראש של 100,000 ₪.

## סוגיית כוח האדם ברשות המקומית

המחקר הנוכחי נועד למפות ולבחון את המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית ברשויות המקומיות הערביות, תוך שימת דגש על החסמים המעכבים את התפתחותן. במסגרת זו מצאנו כי ראוי לבחון באופן מעמיק את סוגיית כוח האדם ברשויות המקומיות הערביות, ולבדוק האם כוח האדם ברשות המקומית הערבית עשוי להוות חסם מפני מימוש הפוטנציאל הטמון ברשות.



הזרוע הביצועית של הרשות המקומית פועלת באמצעות שני "גופי עובדים": 'הגוף הנבחר' ו'הגוף הממונה'. 'הגוף הממונה' מורכב מבעלי תפקידים סטטוטוריים ובעלי תפקידים שהרשות, על פי גודלה, אופייה ושיקול דעתה מעסיקה. הרשות המקומית, כגוף ציבורי, מחויבת לגייס עובדים על פי כללים אחידים ושוויוניים, באמצעות מכרז.

מתשובות לשאלון שהופץ לרשויות עולה תמונה בעייתית, לפיה ברוב הרשויות המקומיות הערביות לא קיימות כלל מחלקות כגון פיתוח כלכלי, חברה כלכלית, שיפור פני הרשות או דוברות. בנוסף, דיווחו רוב הרשויות על מחסור בעובדים תקינים בכל המחלקות, לרבות במחלקות ההנדסה, הרווחה, החינוך והתברואה. על מנת לבדוק את סוגיית כוח העבודה ברשות המקומית הערבית ולהבין האם מדובר בחסם מעכב התפתחות ראינו לנכון להתמקד ב-4 נקודות מרכזיות: **תוכן הרגולציה, סבירות הרגולציה, אכיפת הרגולציה ועקיפת האכיפה.**

### תוכן הרגולציה וסבירותה – הבדיקה האמפירית

לא ניתן להפריז בחשיבות קיומם של תנאי סף המשמשים "מסננת" ראשונית בבוא הרשות לאייש משרה. תנאי סף מבטאים קשר רציונלי למהות המשרה, לגודל הרשות ולאופייה, וככל שהם נאכפים, משמשים ערובה להפעלה מיטבית של הסמכות המוגדרת.

חלק הארי של המשרות ברשויות המקומיות הוסדר במרוצת השנים על ידי משרד הפנים, הן מבחינת תנאי הסף להעסקת עובדים והן מבחינת תנאי ההעסקה. דרישות הסף לאיוש משרות, ביחס למרבית המשרות ברשויות המקומיות, משתנות בהתאם ל"סוג" הרשות. בחינת הרגולציה מעלה כי הרשויות המקומיות הערביות נדרשות לתנאי הסף מקלים ביותר.

משנבחנה שאלת תוכן הרגולציה עולה שאלת סבירותה. מסקנתנו היא שסוגיית כוח האדם ברשות המקומית הערבית מהווה חסם המעכב את התפתחות הרשות. מוקד הקושי אינו טמון בדרישות הסף עצמן (תוכן הרגולציה), אלא בכשלים אחרים שייסקרו להלן.

### אכיפת הרגולציה ואפשרות עקיפתה

משנבחנה הרגולציה החלה הן בהיבט האמפירי והן בהיבט הנורמטיבי, יש לבדוק האם היא נאכפת באמצעות מנגנוני אכיפה מובנים ואם בפועל עובדי הרשות המקומית עומדים בתנאים שהציבו המחוקק ומשרד הפנים. נראה כי הרגולציה הענפה המנחה ומורה לרשויות המקומיות כיצד לפעול בכל הנוגע לנושא כוח אדם נאכפת, הלכה למעשה, רק באמצעות מנגנונים עקיפים כדוגמת הדרישות הקיימות במסגרת העסקת עובד בחוזה אישי המחייבת אישור משרד הפנים לכך. יתר המנגנונים אשר תוצאתם הינה אכיפה ופיקוח מסוימים על מינוי כוח האדם ברשות הינם ביקורת לאור תלונה רשמית שמוגשת למשרד הפנים בנוגע לאיוש לא תקין של משרה ברשות המקומית וכן ביקורת אקראית על איוש משרות סטטוטוריות. כלומר – אין בקרה סדורה ומקיפה מראש אלא רק תגובה לתלונות ועררים בדיעבד.

בחינת מנגנוני האכיפה שנועדו להבטיח את מימוש הרגולציה מעלה כי אין פיקוח ממשי על יישומה. במצב דברים זה, מינויים של בעלי תפקידים ראויים העומדים בתנאי הסף וברגולציה שנקבעה תלוי, במקרים רבים, ברצונה הטוב של הרשות המקומית. העובדה שמינויים ברשויות המקומיות מבוצעים במכרז פומבי וגלויים לעיני כל פירושה שכלל תושבי הרשות יכולים לפקח על איוש המשרות ולערער עליהן אך ברור מאליו שאין בידי התושבים לא את הכוח ולא את הפנאי לעסוק בכך.

במצב דברים זה של היעדר מנגנוני אכיפה ישירים, מינויים של בעלי תפקידים ראויים העומדים בתנאי הסף וברגולציה שנקבעה תלוי, במקרים רבים, ברצונה הטוב של הרשות המקומית.

לצד המסקנה שהמצב הקיים אינו מאפשר פיקוח ואכיפה מספקים על איוש המשרות ברשויות המקומיות, במסגרת המחקר הצלחנו לעמוד על קשיים מרכזיים נוספים המהווים חסם לקידום הרשויות המקומיות הערביות בהקשר לסוגיית כוח האדם, בשילוב אי קיומם של מנגנוני פיקוח מובנים למניעת העסקה כאמור, בעיית הגודל והגירעון התקציבי המקשה על הרשות המקומית הערבית להעסיק בעלי תפקידים ראויים

במשרה מלאה וכן אי קיומה של משרה סטטוטורית של מנהל משאבי אנוש העשויה להוות פתרון (גם אם חלקי) לבעיות השונות שהוצגו וכן לקדם יצירת מעטפת מקצועית להון האנושי האיכותי שקיים ברשות. במסגרת המחקר מצאנו כי ראוי לבחון אפשרות לקביעת מנגנוני פיקוח ואכיפה מובנים להבטחת יישום הרגולציה החלה על איוש משרות ברשויות המקומיות (ככלל), וכן אפשרות לקביעת משרה סטטוטורית של מנהל/ת משאבי אנוש כגורם בעל סמכות ממשית (אל מול ראש הרשות המקומית), סמכות שלצידה האחריות שראוי שתיגזר מתוקפה. כמו כן מוצע לפעול לשם שיפור איכות הניהול וכוח האדם ברשויות המקומיות הערביות, באמצעות שילוב סטודנטים ערבים בתוכנית "צוערים לשלטון המקומי" ותמרוץ כלכלי לרשויות שיראו שיפור בנהלי עבודה ובתוכניות עבודה.

## הקמת רשות לסגירת פערים בשלטון המקומי

במסגרת השאיפה כי מחקר זה ירכז את מכלול הגורמים המעכבים את פיתוחן של הרשויות המקומיות הערביות, ושלצד מכלול גורמים אלו יוצעו מגוון פתרונות ודרכי התמודדות, אנו מציעים להקים רשות לסגירת פערים בשלטון המקומי שתלווה את הרשויות המקומיות החלשות, ובכללן הרשויות הערביות. הרשות תהיה גוף ייעוץ מקצועי לליווי הרשויות בכל תחומי הפעילות בהם יזוהו בעיות בתחום המידע, הבנת החוק והנהלים, מילוי טפסים ועוד. הצורך בהקמת רשות כאמור עלה בבירור משאלוני המחקר ורוב הרשויות ציינו כי יתמכו במהלך כזה.

בין השאלות הדורשות מענה במסגרת החשיבה על הקמת הרשות עולה השאלה מהו מיקומה האידיאלי בשרשרת השלטונית – האם מטה מרכזי היושב בירושלים ונותן מענה אד הוק, פרסוגיה, לרשויות, או שמא מבנה כאמור לא יאפשר מימוש מלוא הפוטנציאל ויש לחשוב על פעילות ברמת המחוזות. כמו כן נדרש לבחון כיצד רשות כאמור עשויה להוסיף על פעולות ממשלתיות שכבר נעשות בשטח בעקבות מספר החלטות ממשלה שהתקבלו בעבר.

כמו כן יש לבחון את מקומו של מרכז השלטון המקומי בתהליכים אלו ולבדוק האם ניתן לשלב במסגרת הפתרונות הנ"ל על מנת ליצור מעטפת שתבטיח הטמעה ויישום התכניות שנבנו בשיתוף הרשויות המקומיות. מוצע כי יישום ומימוש שירותי הסיוע של הרשות יהיה מנדטורי בטרם קבלת החלטת שר הפנים בדבר מינוי חשב מלווה לרשות מקומית, בדבר פיזור מועצת הרשות המקומית או בדבר הדחת ראש הרשות המקומית מתפקידו.

## תכנון מתארי שאינו מותאם לאוכלוסייה

תחום התכנון המרחבי מהווה את אחד התחומים העיקריים בהם עוסקת הרשות המקומית הערבית, ומעסיק את רוב התושבים. לסוגיית התכנון המרחבי במציאות של הרשויות המקומיות הערביות יש משמעויות אחריות ולאומיות, עד כדי כך שהיא משפיעה על יחסי אזרח/ רשות מקומית/ מוסדות המדינה והציבור היהודי. כך, שהתמודדות עם פיתוח והעצמת התכנון המרחבי כלפי הרשויות המקומיות הערביות מהווה אתגר מדיניות שהממשלה חייבת להתמודד איתו בכלים מקצועיים וחדים יותר.

תכניות המתאר המקודמות בעשור האחרון על ידי מוסדות התכנון מתייחסות באופן חלקי לסוגיות המיוחדות לאוכלוסייה הערבית ולביטוי התכנוני הנובע מהן, לרבות מבנה הבעלות על הקרקע, תפוסת החמולות ביישוב, תהליכי העיור, שיטת הבניה הנהוגה, הרכב האוכלוסייה וכמובן צרכי המגורים, התעסוקה ושירותי הציבור. בין השאר, מתייחסות התכניות לבניה הבלתי מוסדרת ומנסות לקשור בינה לבין יצירת מצב חדש: איזון בין תכנון הנגזר ממאפיינים מסורתיים לבין תכנון יוזם, בסטנדרטים תכנוניים גבוהים של תשתיות, עם שטחי פיתוח ושטחי ציבור אשר יתאימו גם לצרכים עתידיים של האוכלוסייה, הנמצאת בהליך הדרגתי של עיור ומודרניזציה. התכניות שהוכנו בעבר לרשויות המקומיות הערביות לא התייחסו באופן ראוי למרכיבים הייחודיים, אלא השתמשו בתכנון ככלי שליטה והגבלה. קיים צורך לחזק את המגמות המתפתחות בקרב מוסדות התכנון המתחשבות בנסיבות של היישובים הערבים בעת תכנונם. נושא זה עלה באופן בולט משאלונים שהופצו בקרב הרשויות המקומיות הערביות.

ההמלצות המרכזיות בתחום התכנון: מתן מעמד של ועדת תכנון מקומית עצמאית לרשויות מקומיות שאוכלוסייתן מונה יותר מ-20,000 אלף נפש; חיוב הוועדות המקומיות והמרחביות הרלוונטיות לפעול לקידום תכנון מתארי מפורט תוך מתן משאבים מתאימים לכך; הרחבת תחומי שיפוט ותוספת שטחי פיתוח בשיעור של כ-70% ביחס לשטח הפיתוח הקיים, זאת בנוסף לשטחים הפנויים בתחום היישוב.

## **החברה האזרחית כתמיכה לרשויות המקומיות**

החברה האזרחית מהווה מרכיב מרכזי בפיתוח מקומי וארצי תוך התארגנות במוסדות וארגונים פורמאליים ולא פורמאליים הפועלים כדי לספק שירותים לאזרחים. ככל שהחברה האזרחית חזקה ומפותחת יותר, פועלת בסינרגיה עם השלטון המרכזי והמקומי ומהווה חוליה מקשרת ומחברת ביניהם ובין האזרח, אזי החברה בכללותה היא דמוקרטית ויציבה יותר.

כחלק מהמדיניות לחיזוק הרשויות המקומיות הערביות קיים צורך לחזק את החברה האזרחית על ידי העמדת משאבים והגדלת ביזור האחריות והסמכויות, דבר העשוי להוריד חלק מהנטל הרובץ על רשויות מקומיות בכלל ורשויות חלשות בפרט. לאור הניסיון העולמי והארצי, החברה האזרחית הינה הגורם המתאים לפיתוח מנופים חברתיים וקהילתיים לטובת האוכלוסייה בהיותה בעלת מוטיבציה, יכולת מקצועית ומסוגלות להפוך השקעות ממשלתיות אלו לתוצרים בשטח על ידי ייעול ההשקעות וייצור סביבה חברתית תומכת להשקעות אלה.

**בסיכומו של דו"ח זה מעוגנות המלצותינו כטיוטה לקראת עיצוב הצעת מחליטים להגשה לממשלה.**



האוכלוסייה הערבית מונה כ-1.7 מיליון נפש ומהווה כ-21% מאוכלוסיית המדינה. כ-80% מכלל האוכלוסייה הערבית מתגוררים בגבולותיהן המוניציפאליים של הרשויות הערביות העצמאיות, והיתר, כ-20% מהאוכלוסייה, מתגוררים ב"יישובים" לא מוכרים שאין בהם שלטון מוניציפאלי, או בערים מעורבות המנוהלות על ידי הנהגה יהודית. מבחינה מוניציפאלית, האזרחים הערבים מתגוררים בתחומיהן של 11 עיריות, 70 מועצות מקומיות וארבע מועצות אזוריות, המהוות שליש מכלל הרשויות המקומיות בישראל; שטח השיפוט של הרשויות הערביות מכסה כ-2.5% בלבד משטחה של המדינה. לפיכך, גיבוש תוכנית לפיתוח האוכלוסייה הערבית חייב להתבצע דרך הרשויות המקומיות שהן זרוע שלטונית, מנהלית ויישומית.

כיום, בגלל חסמים מבניים, אתגורתבותיים, סוציו-פוליטיים והתנהגותיים, היישובים הערביים מאופיינים ברמה סוציו-כלכלית נמוכה המתאפיינת ברמת פיתוח נמוכה, בעוני ובאבטלה. החסמים המרכזיים להתפתחות הרשויות המקומיות הערביות הם, כאמור, מגוונים:

- חסם פנימי – מבנה חמולתי ופטריארכאלי;
- חסמים מבניים – ריכוזיות יתר מצד השלטון המרכזי, מיקום וסוג הרשות – רוב הרשויות המקומיות הערביות הן מועצות מקומיות קטנות בפריפריה;
- חסמים כלכליים ותכנוניים – שוק עבודה לא משובלל, ריבוי קרקעות פרטיות;
- חסם חיצוני – אפליה ממשלתית בהקצאת תקציבים.

מדו"ח מדד העוני של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2012 עולה כי כ-54% מהמשפחות הערביות חיות מתחת לקו העוני. 96% מהרשויות המקומיות הערביות נמצאות בתחתית הסולם החברתי-כלכלי של בלמ"ס באשכולות 1-4. חולשה סוציו-כלכלית זו משפיעה על סל השירותים הנמוך שמקבל האזרח הערבי וכן מגבילה את פוטנציאל ההתפתחות של היישובים הערביים ואת יכולתן של הרשויות המקומיות הערביות להרחיב את גביית המסים המקומיים ולהגדיל את ההכנסות העצמיות בתקציביהן. אי לכך, המצב הכלכלי של האזרחים הערבים ויכולתם המועטה לשלם תמורת שירותים ותשתיות מכבידים על הרשות המקומית. לפי נתוני שירות התעסוקה, מרבית היישובים שעומדים בראש רשימת מוקדי האבטלה במדינה הם יישובים ערביים, אשר מרביתם מופיעים בראש הרשימה לאורך זמן ועם שיעורי אבטלה גבוהים יחסית לשאר היישובים ברשימה. בנוסף, בהיעדר הקצאת קרקע לאזורי תעשייה, מסחר ופיתוח, היישובים הערביים חסרים את התשתיות העסקיות והציבוריות הנחוצות להתפתחותם. מצב זה מחליש עוד יותר את הבסיס הכלכלי שלהם וסותם את הגולל על התפתחות כלכלית משמעותית. רק 2.4% משטחי התעשייה במדינה מצויים בתחום שיפוטן של רשויות מקומיות ערביות. הדבר יוצר מצוקה קשה ביישובים הערביים. מציאות זו מעצימה את התלות של הרשויות המקומיות הערביות בממשל המרכזי. צמצום התמיכה באוכלוסיות חלשות ופיתוח מועט של מקורות הכנסה עצמיים בשלטון המקומי הערבי מגבירים ומנציחים את הפערים החברתיים והכלכליים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית. אין זה פלא שכיום תרומתה של האוכלוסייה הערבית לתל"ג אינה משמעותית ומגיעה לכ-10% בלבד.

נוצר מצב שבו חלק ההכנסות ממקורות ממשלתיים גבוה יותר ברשויות המקומיות הערביות לעומת הרשויות היהודיות, אך ההכנסה הכוללת לתושב ברשויות המקומיות הערביות עומדת על כ-40% בלבד מהממוצע הארצי.

אמנם כלל הרשויות המקומיות בישראל שרויות מזה שנים רבות במשבר פיננסי, אך היקף המשבר וחומרתו בולטים יותר בקרב הרשויות הערביות. שר הפנים, שהחוק מקנה לו סמכויות רבות בהתוויית קווי מתאר הפעילות של השלטון המקומי בישראל, בחר בשנים האחרונות להתערב באופן ישיר בניהולן של הרשויות המקומיות הערביות, תוך ניצול הגירעונות שנוצרו בתקציביהן כתוצאה מהמשבר הכספי הפוקד אתן. בחלק ניכר מהרשויות המקומיות הערביות מינה שר הפנים חשבים מלווים, ואילץ רשויות מקומיות להתחייב לתכניות הבראה. כך נפגעו זכויות דמוקרטיות של תושבי יישובים ערביים רבים: באחת מכל חמש רשויות ערביות

כיהנה וועדה ממונה על ידי שר הפנים אשר שללה מהתושבים, הלכה למעשה, את זכותם לבחור את נציגיהם באמצעות בחירות דמוקרטיות (להשוואה, רק באחת מכל 25 רשויות מקומיות יהודיות כיהנה באותו זמן וועדה ממונה). פגיעה זו בעייתית שבעתיים בהתחשב בעובדה שהרשויות המקומיות הערביות נקלעו למשבר גם בשל קיפוח ארוך שנים של היישובים הערביים בהקצאת משאבים ציבוריים – קרקעיים וכספיים, קיפוח שהדרג הבכיר באוצר מודה בו.

מעמדן של הרשויות המקומיות הערביות במדינת ישראל נגזר, מאז קום המדינה, ממעמדה של האוכלוסייה הערבית בכלל בעיני השלטון המרכזי והוא משקף את אופי היחסים הייחודי ביניהם. על כן תפיסת השלטון המקומי במגזר הערבי שונה מתפיסת השלטון המקומי במגזר היהודי. דו"ח ועדת אור<sup>1</sup> לחקר אירועי אוקטובר 2000 קבע כי "הטיפול הממשלתי במגזר הערבי התאפיין ברובו בהזנחה ובקיפוח" וציין כי: "הממסד לא גילה רגישות מספקת לצרכי המגזר הערבי, ולא פעל די על מנת להקצות את משאבי המדינה באופן שוויוני גם למגזר הזה." הוועדה המליצה למדינה: "לפתח ולהפעיל תכניות לסגירת הפערים, תוך שימת דגש על תחומי התקציב, בכל הנוגע לחינוך, לשיכון, לפיתוח תעשייתי, לתעסוקה ולשירותים". בהמשך לאמור, כאשר מתקבלות בדרג הממשלתי החלטות בנושא האוכלוסייה הערבית, הן מחלחלות רק בחלקן אל דרג הפקידות הזוטר וביצוען, לעיתים, נעצר בדרג זה. ועדת אור ציינה בעניין זה כי "גם כאשר הייתה נכונות להכנת תכניות רב שנתיות לפיתוח המגזר הערבי[...], היה הביצוע המעשי של התכניות וההמלצות, במקרים רבים, מזערי בלבד. הרבה כוונות טובות נשחקו בתהליכי טיפול בירוקראטיים נוקשים".

מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערביים במדינה, כמו כל מתווה מדיניות בכל נושא, היא למעשה תוכנית פעולה המכוונת לקבלת החלטות לשם השגת מטרות. היא עשויה לבוא לידי ביטוי בפעולות של משרדי הממשלה ושל הגופים הכפופים להם, בהחלטות הממשלה הקשורות בין השאר בהקצאת משאבים וכן בייזום פעולות חקיקה ובאכיפת חוקים. מדיניות הממשלה עשויה להיות לא מתוכננת, ובמקרה זה פעולות הממשלה או אף היעדר עשייה בתחום מסוים יהיו למעשה ביטוי של מדיניות.

מחקר זה בדק את המדיניות הממשלתית כלפי האזרחים הערבים תוך שימת דגש על החסמים הטמונים במדיניות זו. מיפוי ולימוד לעומק יהווה בסיס לגיבוש תוכנית התערבות, מתן המלצות אופרטיביות ויצירת פרוגרמה למקבלי החלטות בממשלה למינוף מעמדה הכלכלי והחברתי של האוכלוסייה הערבית, לרבות בניית תקציב במטרה לשלבו כתקציב ייעודי "צבוע" למימוש רב שנת. כלומר, המחקר המוצע ימפה את הבעיות ויציע הצעות יישומיות לפתרון, זאת מתוך כוונה שהפתרונות שיוצעו כאמור ייושמו על ידי ממשלת ישראל ויהפכו להצעת "מחליטים".

## החסמים המרכזיים בפני פיתוח חברתי וכלכלי של השלטון המקומי הערבי: ניתוח שאלונים

להלן מוצגים ממצאים של סקר שבוצע על פי שאלון שמטרתו זיהוי, אפיון וניתוח הסוגיות המרכזיות שבהן קיימים חסמים בפני פיתוח חברתי וכלכלי של השלטון המקומי הערבי, וכן מוצגת הצעת מדיניות לגיבוש ארגז כלים התורמים לפיתוח השלטון המקומי הערבי על ידי יצירת תנאים שווים לצמיחה ופיתוח וסגירת פערים בין רשויות מקומיות ערביות ויהודיות.

לצורך ביצוע המחקר אימצנו לעצמנו מספר **שיטות וכלי מחקר**. ראשית, בניית שאלון סגור שהופנה לכל הרשויות המקומיות הערביות, במטרה שימולא על ידי ראשי הרשויות והפקידות הבכירה. אופן הפנייה היה באמצעות פניה טלפונית והתכתבויות בדואר אלקטרוני. לכל רשות מקומית נעשו מספר פניות לצורך מעקב, עידוד ומתן הסבר על המחקר וכן על חשיבות השאלון כאמצעי להבנת המצב הקיים ברשויות הערביות. בחלק מהרשויות מולאו השאלונים באמצעות פגישות פנים אל פנים.

שנית, בוצעו עיבודים סטטיסטיים על הנתונים שנאספו. ניתוח השאלון הסגור נועד לאסוף נתונים ומידע לקראת גיבוש חבילת המלצות לקידום מדיניות ממשלתית אשר תתרום לפיתוח הרשויות המקומיות הערביות. שלישית, אספנו נתונים רבים מפרסומי הלמ"ס על רשויות מקומיות ערביות. פנינו למינהל התכנון במשרד האוצר וקיבלנו נתונים על מצב תכניות מתאר מקומיות. כמו כן סקרנו את זמינות ותפקוד החברה האזרחית והקשר שלה עם הרשויות המקומיות. הסקירה שלהלן מבוססת על שיטת הערכה מהירה. להלן סיכום המתייחס לניתוח תשובותיהן של 42 רשויות מקומיות ערביות המהוות כ-50% מהרשויות המקומיות הערביות (שאלון אחד לכל רשות מקומית). בלוח הבא מוצג פירוט הרשויות המקומיות שמלאו את השאלון.

**קשיים ומגבלות המחקר:** צוות המחקר נתקל בקושי באיסוף הנתונים ובהיענות מצד הרשויות המקומיות. במקרים רבים הרשויות ציינו כי בשל עומס עבודה אין להן זמן למילוי השאלון ולכן דחו את פנייתנו. לאור מצב זה, ניסינו במידת האפשר להגיע פיזית לרשויות המקומיות ולראיין את ראש הרשות המקומית או את ממלאי התפקידים הבכירים שיכולים לענות במקומו על השאלות. עשינו זאת במספר רשויות אך לא בכולן בשל מגבלת זמן וקושי בתיאום פגישות. מגבלה נוספת שיש לקחת בחשבון היא, שכאשר פקידים בכירים ברשות מילאו את השאלון בנוכחות ראש הרשות, ניתן לשאול עד כמה הערכתם את ראש הרשות ואת המערכת משקפת את המציאות.

להלן יפורטו השאלות שנכללו בשאלון והתשובות שניתנו. נוסח השאלון מצורף כנספח 6.

**1. רשימת הרשויות המקומיות שמילאו את השאלון והשתתפו במחקר:**

מס'	שם הרשות המקומית	מס'	שם הרשות המקומית
1	אבו גוש	22	כאבול
2	אום אל-פחם	23	כאוכב אבו אל היג'א
3	אלבטוף	24	כפר ברא
4	בוסתאן אל-מרג'	25	כפר כנא
5	בועיינה נוג'ידאת	26	כפר מנדא
6	בענה	27	כסרא-סמיע
7	בית ג'ן	28	לקיה
8	בסמ"ה	29	מג'ד אל-כרום
9	בסמת טבעון	30	מעיליא
10	ג'וליס	31	נחף
11	ג'לג'וליה	32	סכנין
12	ג'סר אל-זרקא	33	עוספיה
13	דאלית אל-כרמל	34	עיילבון
14	דבוריה	35	עראבה
15	דייר אל-אסד	36	ערערה (המשולש)
16	דייר חנא	37	ערערה בנגב
17	טובא-זנגריה	38	פקיעין
18	טורעאן	39	קלנסוה
19	טמרה	40	ראמה
20	יאנוח-ג'ת	41	רהט
21	ירכא	42	שיבלי-אום אלג'נם

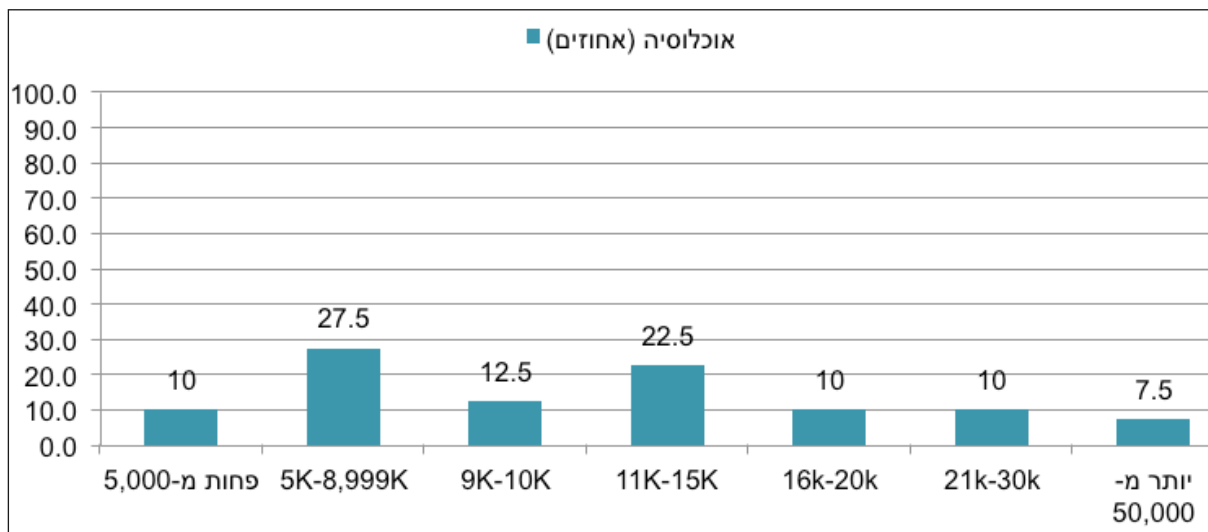
**2. מאפייני הרשויות המקומיות הערביות: גודל אוכלוסייה 2015 (אלפים) ברשות המקומית:**

- 10.0 1. פחות מ-5,000
- 27.5 2. בין 5,000 ל-8,999
- 12.5 3. בין 9,000 ל-10,000
- 22.5 4. בין 11,000 ל-15,000
- 10.0 5. בין 16,000 ל-20,000
- 10.0 6. בין 21,000 ל-30,000
- 7.5 7. יותר מ-50,000

100.0 (N=40)



## תשובות לשאלה 2

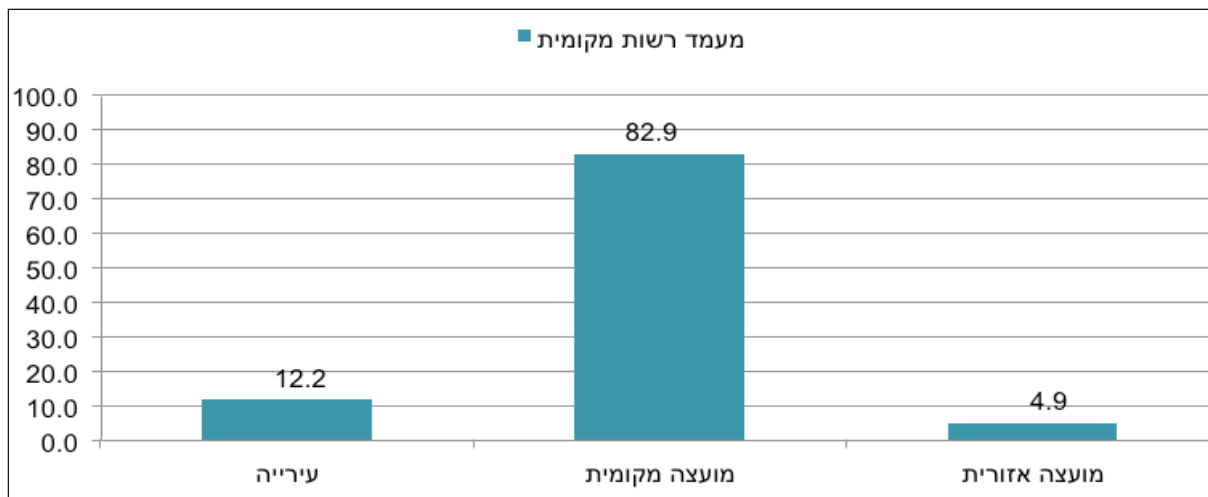


### 3. מעמד מוניציפאלי:

- 1. עירייה 12.2
- 2. מועצה מקומית 82.9
- 3. מועצה אזורית 4.9

100.0 (N=41)

## תשובות לשאלה 3



### 4. האם הרשות שלכם שייכת לתאגיד מים וביוב:

- 1. כן 85.0
- 2. לא 15.0

100.0 (N=40)

### 5. האם הרשות שלכם הינה גם ועדה מקומית לתכנון ובניה, או שייכת לוועדה מקומית מרחבית?

- 1. ועדה מקומית עצמאית 2.4
- 2. ועדה מקומית מרחבית 97.6

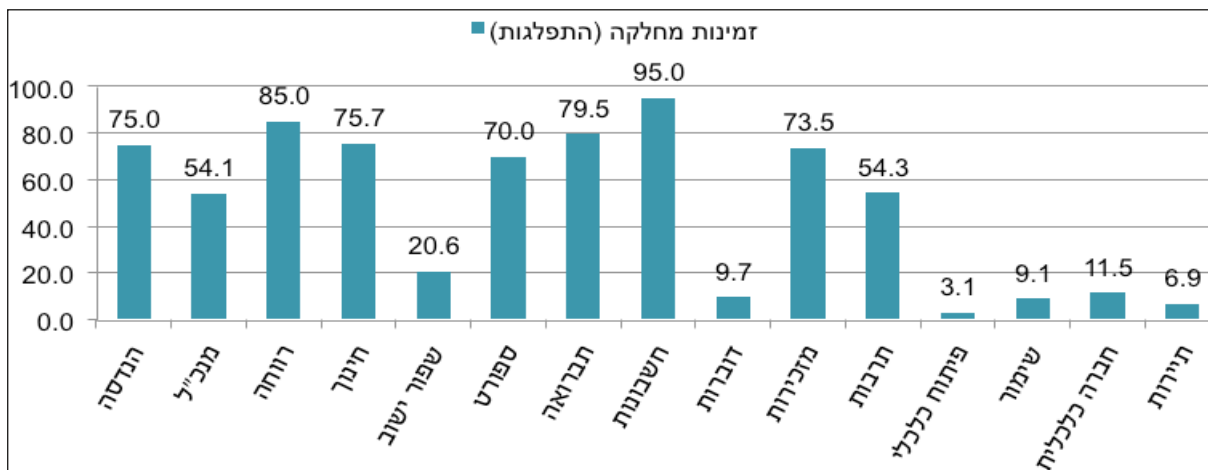
100.0 (N=41)

6. איך אתה מעריך מצב הצוות המקצועי ברשות המקומית? להלן טבלה המציגה את זמינות המחלקות ברשות המקומית, המחסור של העובדים ומידת שביעות הרצון של ראש הרשות מהמחלקות השונות.

**תשובות לשאלה 6**

מס' מחלקה ברשות מקומית	זמינות מחלקה	מידת שביעות הרצון מהמחלקה			מספר עובדים במחלקה	על פי הערכתך האם העובדים ראויים לתפקידים			כמה חסרים עובדים תקנים?			
		קיימת 1	חלקית 2	לא קיימת 2		ש"ר נמוכה 1	ש"ר בינונית 5	ש"ר גבוהה 5		כן 1	חלקי 2	לא 2
1	הנדסה	75.0	20.0	5.0	13.9	44.4	41.7	2.4	77.7	16.7	5.6	1.7
2	מנכ"ל	54.1	13.5	32.4	34.7	17.4	47.8	2.0	81.0	19.0	0.0	0.9
3	רווחה	85.0	12.5	2.5	22.9	31.4	45.7	10.2	65.6	25.0	9.4	2.1
4	חינוך	75.7	18.9	5.4	15.6	34.4	50.0	12.6	51.9	37.0	11.1	1.8
5	שיפור פני היישוב	20.6	23.5	55.9	28.5	64.3	7.1	1.7	45.5	45.5	9.1	2.0
6	ספורט ונוער	70.0	20.0	10.0	25.9	45.1	29.0	2.7	46.2	38.4	15.4	1.2
7	תברואה	79.5	20.5	0.0	30.3	54.5	15.1	2.4	36.7	53.3	10.0	1.5
8	גזברות ונ. חשבונות	95.0	2.5	2.5	28.5	22.9	48.6	3.9	69.7	21.2	9.1	1.0
9	דוברות	9.7	9.7	80.6	57.2	28.6	14.3	0.3	42.9	14.3	42.9	0.5
10	מזכירות	73.5	8.8	17.6	16.6	37.5	45.8	2.0	45.0	50.0	5.0	0.7
11	תרבות	54.3	5.7	40.0	40.0	20.0	40.0	2.7	53.8	30.8	15.4	1.6
12	פיתוח כלכלי	3.1	9.4	87.5	33.3	0.0	66.6	0.0	0.0	50.0	50.0	0.8
13	שימור	9.1	6.1	84.8	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0	100.0 N=1	0.6
14	חברה כלכלית	11.5	7.7	80.8	100.0 N=1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0 N=1	0.7
15	תיירות	6.9	13.8	79.3	33.3	66.7	0.0	0.3	0.0	50.0 N=1	50.0 N=1	0.6
<b>ממוצע כללי</b>					<b>מס' עובדים: 2.9</b>							<b>עובדים חסרים: 1.2</b>

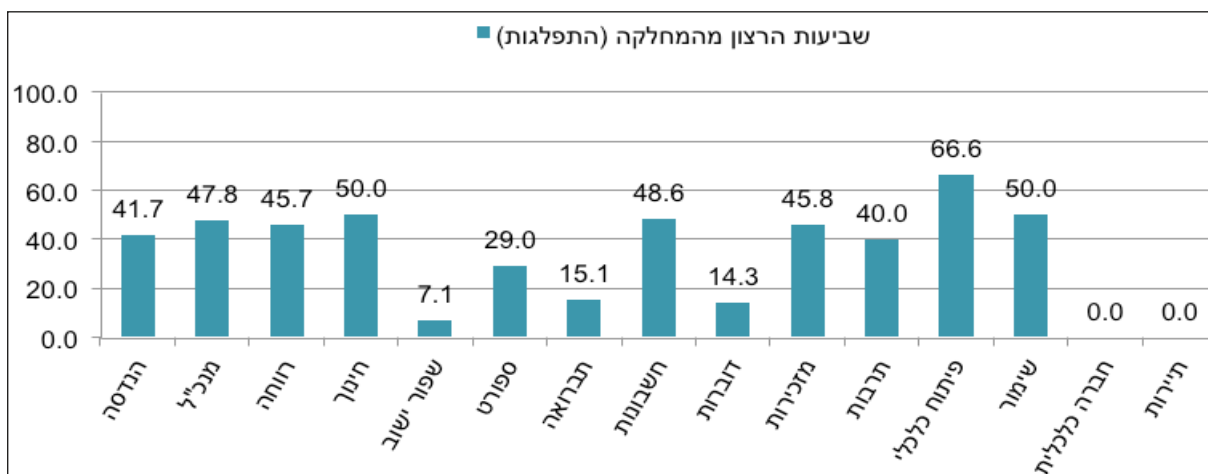
### ניתוח התשובות לשאלה 6



הגרף לעיל מציג את התפלגות קיום המחלקות השונות ברשויות המקומיות הערביות באופן מלא (N=42). בשאלה ששאלנו על זמינות המחלקות ברשות המקומית, 95% מהרשויות ענו שמחלקת גזברות והנהלת חשבוניות קיימת באופן מלא, 85% ענו שמחלקת הרווחה קיימת, 79.5% ציינו שמחלקת התברואה קיימת ברשות המקומית בה הם עובדים, 75% ציינו שמחלקת ההנדסה קיימת אצלם, 73.5% ציינו שקיימת מחלקת מזכירות ו-70% ציינו שקיימת מחלקת ספורט ונוער. 54% ציינו שקיימות מחלקות תרבות ומנכ"ל. מן הראוי לציין כי קיום המחלקות הוא חשוב, אך חשוב גם לבחון את מצבת העובדים בכל מחלקה, מידת האפקטיביות של עבודתה והאם המחלקה מספקת לתושבים את השירות הנדרש. בחלק מהרשויות לא מסופקים מלוא השירותים, ונדרשת בעניין זה בחינה נוספת.

שאר המחלקות: שיפור פני היישוב, חברה כלכלית, דוברות, שימור, תיירות ופיתוח כלכלי קיימות באופן קטן (פחות מ-20%) ברשויות המקומיות הערביות.

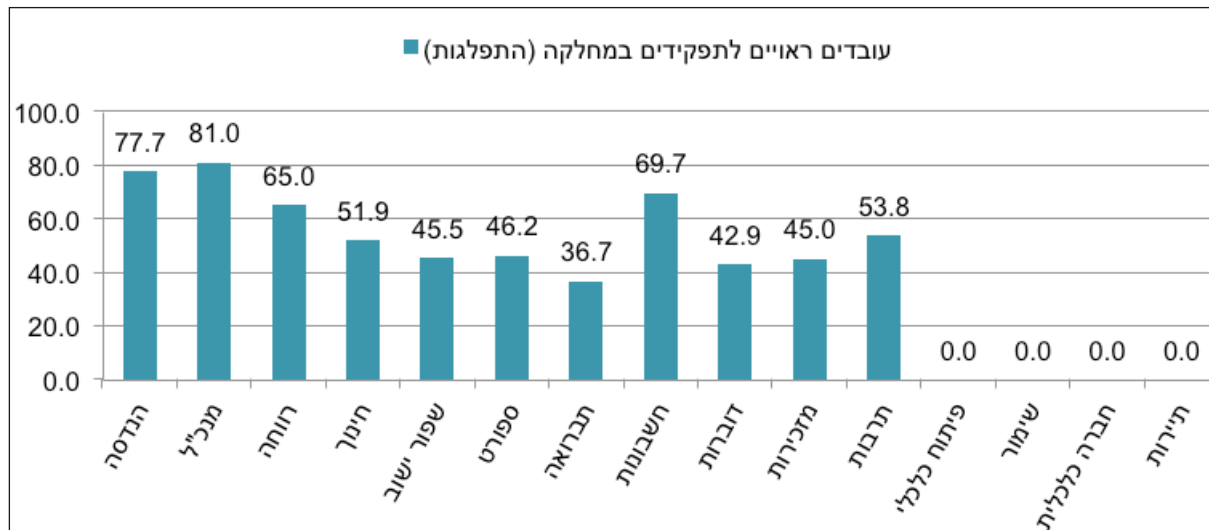
### ניתוח שביעות הרצון ממחלקות הרשות



הגרף לעיל מציג את התפלגות מידת שביעות הרצון של ראשי הרשויות מהמחלקות השונות ברשויות המקומיות הערביות (N=42). בגרף התייחסנו למידה גבוהה של שביעות רצון העונים מהמחלקות. מידת שביעות הרצון הגבוהה ביותר הייתה ממחלקת הפיתוח הכלכלי (66.6%). חצי מהעונים (50%) ציינו מידת שביעות רצון גבוהה ממחלקות חינוך ושימור, ולאחר מכן ממחלקות: גזברות והנהלת חשבוניות (48.6%), מנכ"ל (47.8%), מזכירות (45.8%), רווחה (45.7%) והנדסה (41.7%). ואילו ממחלקות: תברואה, דוברות ושיפור פני היישוב התקבל אחוז קטן (פחות מ-15%) של שביעות רצון גבוהה.

במחלקות תיירות וחברה כלכלית לא צוינה מידת שביעות רצון גבוהה על ידי העונים על השאלה. ההסבר לכך הוא שרשות מקומית אחת או שתיים בלבד ציינו שקיימת בהן מחלקה זאת. במחלקת השימור חצי הרשויות (50%) הביעו מידת שביעות רצון גבוהה מהמחלקה ולעומתם חצי שלא היו מרוצים כלל מהמחלקה.

### ניתוח ההערכה למקצועיות העובדים



גרף זה מציג התפלגות הערכתם של ראשי הרשויות המקומיות הערביות וממלאי התפקידים הנכללים במדגם (N=42), לגבי מידת המקצועיות של העובדים במחלקות השונות. בשאלה ששאלנו, ביקשנו מהם לסמן האם העובדים במחלקות של הרשות המקומית ראויים לתפקידים שלהם. מהתשובות ניתן להסיק שהמחלקה בה העובדים ראויים לתפקידיהם במידה הרבה ביותר היא מחלקת המנכ"ל (81%), לאחר מכן, מחלקת ההנדסה (77.7%), הגזברות והנהלת החשבונות (69.7%) ומחלקת הרווחה (65%). כ-54% מהעובדים ראויים לתפקידיהם במחלקת התרבות, וכ-52% ממחלקת החינוך. בשאר המחלקות ברשות המקומית שיעור העונים "כן" העובדים ראויים היה פחות מ-46%, להלן בהתאמה: ספורט, שיפור פני היישוב, מזכירות, דוברות ותברואה, 46%, 45.5%, 45% וכ-43%. המחלקות בהן שיעור הראויים היה אפס כמו בשימור, חברה כלכלית ותיירות היה רק עונה אחד שציינו כי העובדים אינם ראויים, יתר על כן, במחלקות אלה רק רשות אחת או שתיים ציינו כי קיימת אצלם מחלקות אלה. במקרה של מחלקת הפיתוח הכלכלי, למרות שאף רשות מקומית לא ציינה שעובדיה ראויים, חצי ציינו שהעובדים ראויים במידה חלקית.

יש לסייג את האמור לגבי שתי השאלות האחרונות בשל העובדה שבחלק מהרשויות מולא השאלון על ידי מנכ"ל הרשות ולא על ידי ראש הרשות. רצוי לבחון במחקר עתידי את מידת שביעות הרצון של התושבים ואת רמת תפקוד העובדים.

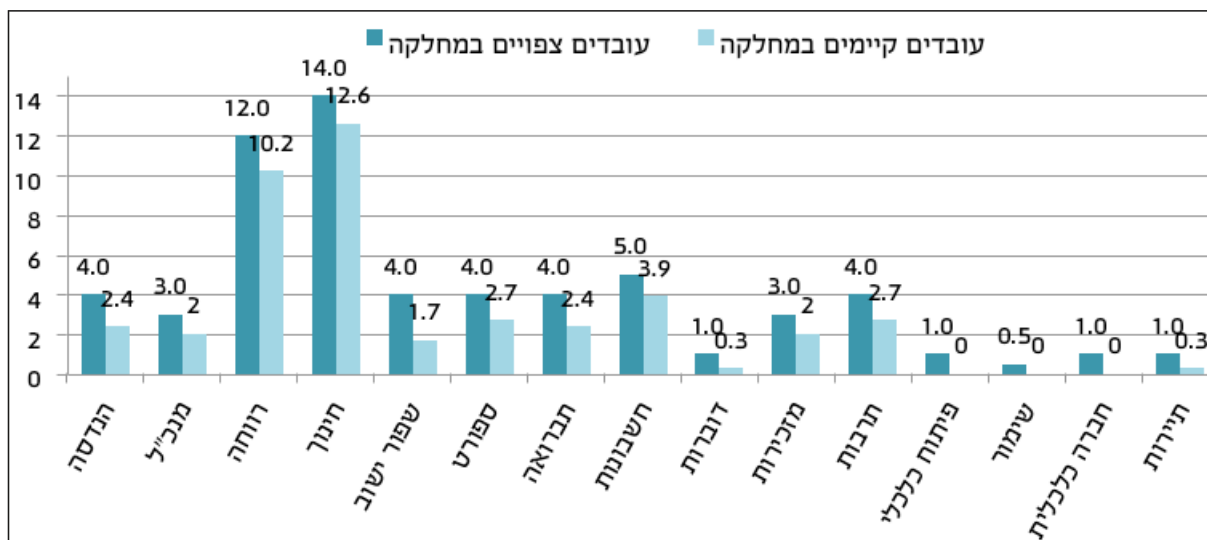
**חישוב מספר העובדים התקניים הצפויים לעבוד במחלקות השונות**

מס'	מחלקה ברשות מקומית	ממוצע הערכת העונים		סך הכל עובדים תקינים צפויים לעבוד במחלקה
		מספר עובדים במחלקה	כמה חסרים? עובדים תקינים?	
1	הנדסה	2.4	1.7	4
2	מנכ"ל	2.0	0.9	3
3	רווחה	10.2	2.1	12
4	חינוך	12.6	1.8	14
5	שיפור פני היישוב	1.7	2.0	4
6	ספורט ונוער	2.7	1.2	4
7	תברואה	2.4	1.5	4
8	גזברות והנהלת חשבונות	3.9	1.0	5
9	דוברות	0.3	0.5	1
10	מזכירות	2.0	0.7	3
11	תרבות	2.7	1.6	4
12	פיתוח כלכלי	0.0	0.8	1
13	שימור	0.0	0.6	0.5
14	חברה כלכלית	0.0	0.7	1
15	תיירות	0.3	0.6	1
<b>ממוצע כללי</b>		<b>2.9</b> N=42	<b>1.2</b> N=42	<b>4</b>

בכל המחלקות של הרשויות המקומיות הערביות קיים חוסר במספר העובדים בממוצע של 1.2 עובדים בכל מחלקה. במחלקות הבאות קיים חוסר בעובדים מעל לממוצע הכללי: הנדסה, רווחה, חינוך, שיפור פני היישוב, תברואה ותרבות.

מחישוב מספר העובדים הצפויים לעבוד במחלקות הנ"ל ניתן לראות שהמספר נע בין עובד אחד (רק במחלקת שימור דרושה חצי משרה) לבין 14 עובדים (במחלקת החינוך). ממוצע כללי של מספר העובדים הצפויים לעבוד במחלקות השונות הוא 4 עובדים לעומת כשלושה עובדים (ממוצע של 2.9) הקיימים כיום במחלקות השונות. מכאן ממוצע כללי של מספר העובדים החסרים במחלקות הוא עובד אחד (ממוצע של 1.2). הגרף הבא מציג את המצב הצפוי לעומת המצב הקיים ברשויות המקומיות הערביות ביחס למספר העובדים.

**עובדים במחלקות השונות ברשויות המקומיות הערביות: השוואת עובדים צפויים לעומת קיימים במחלקה (ממוצעים)**



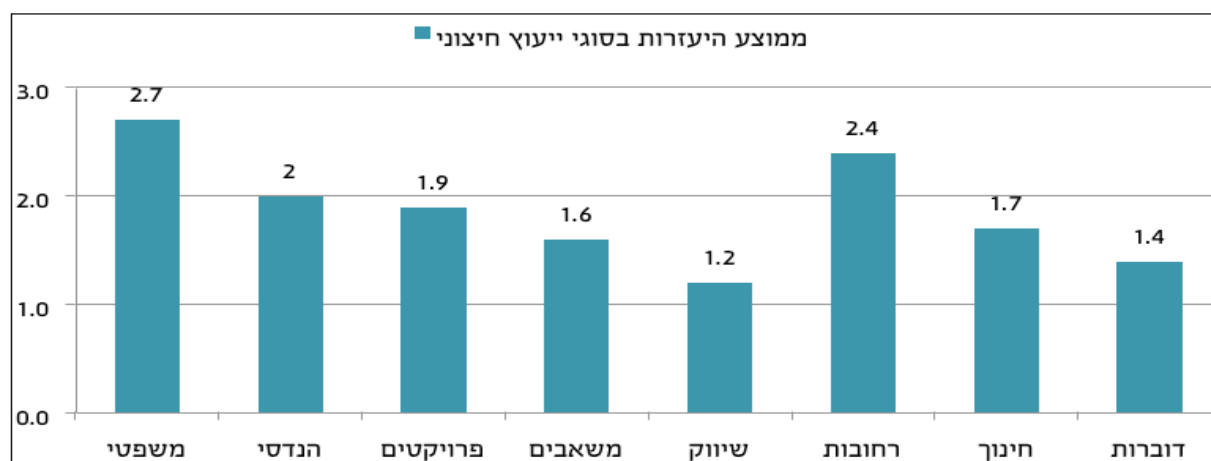
הגרף מציג ממוצע של מספר העובדים הקיימים לעומת מספר צפוי של עובדים במחלקות השונות לפי הערכתם של ממלאי השאלון (N=42). הפער הגדול במספר העובדים נמצא במחלקת שיפור פני היישוב (2.3), ובמחלקות דוברות ותיירות נמצא כי יש צורך בעובד אחד כאשר כיום המשרה היא 0.3. במחלקות פיתוח כלכלי, חברה כלכלית ושימור יש צורך בעובד מחצי משרה עד משרה מלאה וטרם הועסק עובד בהן. ברוב המחלקות נדרשים ארבעה עובדים ואילו מועסקים כיום שני עובדים במוצע, להוציא שתי המחלקות: חינוך ורווחה בהן מועסקים 12 ו-10 בהתאמה בפער של כשני עובדים כדי להגיע למצב הצפוי בכל אחת מהן. על בסיס ממצאים אלה ניתן לומר כי מחסור בעובדים מהווה חסם בפני ניהול ראוי של הרשות המקומית ופוגע ביכולתה לספק סל שירותים איכותי לתושבים.

**7. האם הרשות המקומית שאתה עומד בראשה נעזרת ביועצים חיצוניים לביצוע ניהול הרשות המקומית?**

**תשובות לשאלה 7**

תחום הייעוץ המקצועי	נעזרים באופן מלא	נעזרים באופן חלקי	לא נעזרים	סך הכל	ממוצע N=42
	3	2	1		
1 יעוץ משפטי	75.0	17.5	7.5	100.0	2.7
2 יעוץ הנדסי	7.7	87.2	5.1	100.0	2.0
3 ניהול פרויקטים	13.5	62.2	24.3	100.0	1.9
4 גיוס משאבים ממשלתיים	13.9	33.3	52.8	100.0	1.6
5 שיווק עירוני	9.4	6.3	84.4	100.0	1.2
6 ניקוי וטיאוט רחובות	50.0	36.8	13.2	100.0	2.4
7 פיתוח פעילות חינוכית / קהילתית	15.8	42.1	42.1	100.0	1.7
8 דוברות ומיתוג יישובי	10.8	21.6	67.6	100.0	1.4
ממוצע כללי - מידת היעזרות בייעוץ חיצוני					1.9

**שיעור ההיעזרות בייעוץ חיצוני**



מידת ההיעזרות הניכרת ביותר היא בייעוץ משפטי (ממוצע של 2.7) ובייעוץ לניקוי וטיאוט הרחובות של היישוב (ממוצע של 2.4). לאחר מכן הרשויות המקומיות הערביות נעזרות בממוצע של 2.0 בייעוץ הנדסי ובייעוץ לצורך ניהול פרויקטים. בתחומי פיתוח פעילות חינוכית / קהילתית, גיוס משאבים ממשלתיים, דוברות ומיתוג יישובי והשיווק העירוני הן נעזרות במידה קטנה יחסית (פחות מ-1.7), היינו פחות מהממוצע הכללי 1.9. מחסור בעובדים איכותיים הינו אחד הגורמים המביאים את הרשויות המקומיות להעסקת יועצים חיצוניים במטרה לספק את השירותים הדרושים, עובדה המכבידה על קופת הרשות המקומית. העסקת יועצים חיצוניים עלולה ליצור תלות של הרשות המקומית ומותירה את הידע המקצועי מחוץ לרשות.

### קשרים פוליטיים וחמולתיים בניהול הרשויות המקומיות הערביות

8. האם אתה חש וסובל מפוליטיזציה של העובדים המנהלים ברשות המקומית אשר פוגעת בניהול הרשות?

1. כן באופן מורגש 11.8

2. כן, לפעמים באופן סמוי 61.8

3. לא, אין פוליטיזציה 26.5

100.0 (N=34)

9. להערכתך, האם העובדים הבכירים מהווים חסם בפני מימוש תכניות עבודה ואספקת שירותים לתושבים?

1. כן 10.5

2. לפעמים 36.8

3. לא 52.6

100.0 (N=38)

10. להערכתך, האם מינוי העובדים הבכירים מבוסס על שיקולים מקצועיים או שיקולים פוליטיים וחמולתיים?

1. כן, על בסיס שיקולים מקצועיים 59.5

2. מעט מהם על שיקולים מקצועיים 24.3

3. רובם על בסיס שיקולים לא מקצועיים 13.5

4. כולם התקבלו על בסיס שיקולים לא מקצועיים 2.7

100.0 (N=37)

73.6% מהמשיבים ציינו שהם חשים וסובלים מפוליטיזציה באופן מורגש או סמוי ביחס של הנהלת הרשות המקומית, ושעניין זה פוגע בניהול הרשות, אך רק 47.3% אמרו שהעובדים הבכירים מהווים חסם (או מהווים חסם לפעמים) בפני מימוש תכניות עבודה ואספקת שירותים לתושבים. בשאלה שהתייחסה לשיקולים הנלקחים במינוי העובדים הבכירים ברשויות המקומיות, כ-60% מהעונים העריכו שהעובדים מתקבלים על בסיס שיקולים מקצועיים וכרבע (24.3%) העריכו שרק מעט עובדים מתקבלים על בסיס מקצועי. השאר חושבים שכל העובדים הבכירים או רובם מתקבלים על בסיס שיקולים אחרים לא מקצועיים.

### עצמאות הרשויות המקומיות הערביות בתכנון ובבניה

11. האם ליישוב קיימת תכנית מתאר מאושרת?

1. כן 69.0

2. לא 31.0

100.0 (N=42)

12. אם התשובה לשאלה הנ"ל כן, האם התכנית עונה לצרכים של היישוב לקראת שני העשורים הבאים?

1. כן 11.4

2. באופן חלקי 25.7

3. לא 42.9

4. כלל לא, ודרוש הכנת תכנית מתאר חדשה 20.0

100.0 (N=35)

**13. האם אתם בעד קבלת מעמד של וועדה מקומית עצמאית לתכנון ובנייה?**

1. כן	67.5
2. לא	17.5
3. מתלבט	15.0
<hr/>	
	100.0 (N=40)

**14. האם אתה רואה בהקמת וועדה מקומית עצמאית לתכנון ובנייה ביישוב שלך פתרון לקידום התכנון היישובי, פתרון בעיות המגורים והגדלת ההכנסות של הרשות המקומית?**

1. כן	71.4
2. באופן חלקי	16.7
3. לא	11.9
<hr/>	
	100.0 (N=42)

ל-69% מהרשויות המקומיות הערביות קיימת תכנית מתאר מאושרת, מתוכם רק לכ-37% תכנית זאת עונה על הצרכים של היישוב לקראת שני העשורים הבאים. יתכן שצורך זה גורם לרוב (67.5%) הרשויות המקומיות הערביות להיות בעד קבלת מעמד של "וועדה מקומית עצמאית לתכנון ובנייה" כדי לפתור את הבעיות מסוג זה. בשאלה ששאלנו על וועדה מקומית עצמאית לתכנון ובנייה, 71.4% אמרו שהם רואים בה פתרון לקידום התכנון היישובי, פתרון בעיות המגורים והגדלת ההכנסות של הרשות המקומית, ו-16.7% ציינו זאת באופן חלקי. משמעות הדבר היא שהרשויות המקומיות רואות את וועדת התכנון העצמאית כמענה לצרכיהם וכפתרון לבעיותיהם.

**הפרשות לפרויקטים ציבוריים ברשויות המקומיות הערביות**

**15. האם לדעתך ההפרשות לצורכי ציבור ולדרכים בתכנית המתאר המאושרת מספקות את הצרכים להקמת פרויקטים ציבוריים?**

1. כן	21.4
2. מעט	31.0
3. חסר	42.9
4. אחר	4.8
<hr/>	
	100.0 (N=42)

**16. האם אתה בעד הגדלת ההפרשות לצורכי ציבור בתכנון מתארי/ מפורט כדי לענות על החסר?**

1. כן	52.4
2. לא	14.3
3. באופן חלקי ושונה בין קרקע פרטית לקרקע מדינה	33.4
<hr/>	
	100.0 (N=42)

**17. האם אתה בעד עריכת איחוד וחלוקה (רה-פרצלציה) בעת הכנת תכניות מתאריות ומפורטות חדשות שיהוו בסיס להפרשת קרקע לצורכי ציבור בכדי לספק שטחים ופרויקטים ציבוריים ביישוב?**

1. כן בכל מקום	31.0
2. כן, במקום שצריך ונחוץ	52.4
3. אם אין ברירה בעד	14.3
4. מתנגד	2.4
<hr/>	
	100.0 (N=42)



לדעתן של רוב הרשויות המקומיות הערביות (כ-80%), אין ההפרשות לצורכי ציבור ולדרכים בתכנית המתאר המאושרת מספקות את הצרכים להקמת פרויקטים ציבוריים. הדבר מסביר את עמדתן של 85.8% מהרשויות שהן בעד (או בעד חלקית) הגדלת ההפרשות לצורכי ציבור בתכנון מתארי/ מפורט בכדי למלא את החסר. כמעט כל הרשויות המקומיות (97.7%) אמרו שהן בעד (בכלל וגם מחוסר ברירה) עריכת איחוד וחלוקה (רה-פרצלציה) בעת הכנת תכניות מתאר חדשות ומפורטות שיהוו בסיס להפרשת קרקע לצורכי ציבור, כדי לספק שטחים לפרויקטים ציבוריים.

### תכניות מתאר לפיתוח היישובים הערביים: מגורים ותעשייה

#### 18. האם תכניות ארציות ומחוזיות מגבילות את התכנון והפיתוח של יישובכם?

1. כן	69.0
2. מגבילות באופן חלקי	31.0
3. לא מגבילות	0.0
4. תכניות אלה מאפשרות תכנון ופיתוח	0.0
<hr/>	
	100.0 (N=42)

#### 19. האם תכנית המתאר המאושרת של היישוב כוללת אזור תעשייה ו/ אזור מסחר המאפשרים לכם

##### הכנסות עצמיות?

1. כן	15.4
2. כן, אך השטח הוא קטן	38.5
3. אין אזור תעשייה אך קיים שטח מסחר	7.7
4. לא	38.5
<hr/>	
	100.0 (N=39)

#### 20. האם תכנית המתאר כוללת שטחים בבעלות מדינה המאפשרים פיתוח שכונות מגורים חדשות?

1. כן	53.8
2. לא	12.8
3. אם יורחב תחום השיפוט ותכנית המתאר אז יהיה שטחי מדינה מתוכננים	33.3
<hr/>	
	100.0 (N=39)

כל הרשויות המקומיות הערביות ציינו כי תכניות ארציות ומחוזיות מגבילות (באופן מלא או חלקי) את התכנון והפיתוח של יישוביהם. כ-60% ציינו כי התכנית המאושרת כוללת אזור תעשייה/מסחר המאפשר להם הכנסות עצמיות, גם אם השטח הוא קטן. ביחס לשטחים, יותר מחצי מהרשויות (53.8%) ציינו שתכנית המתאר שלהם כוללת שטחים בבעלות המדינה המאפשרים פיתוח שכונות מגורים חדשות ושליש ציינו שאם יורחבו תחום השיפוט ותכנית המתאר אז יהיו שטחי מדינה מתוכננים לפיתוח.

### תחומי השיפוט של היישובים הערביים

#### 21. האם תחום השיפוט של היישוב מגביל תכנון ופיתוח היישוב?

1. כן	66.7
2. באופן חלקי	26.2
3. לא	7.1
<hr/>	
	100.0 (N=42)

**22. האם הגשתם בקשה להרחבת תחום השיפוט בחמש השנים האחרונות?**

1. כן	75.6
2. לא	24.4
<hr/>	
	(N=41) 100.0

**23. אם התשובה לשאלה הקודמת כן, האם תחום השיפוט הורחב?**

1. כן לפי הבקשה	2.9
2. כן, רק באופן חלקי שאינו עונה לצורכי היישוב	25.7
3. רק באופן חלקי אך לא עונה לצורכי היישוב	17.1
4. לא	54.3
<hr/>	
	(N=35) 100.0

**24. האם אי הרחבת תחום השיפוט מייצרת חסם מוכח בפני תכנון ופיתוח יישובכם?**

1. כן	75.6
2. כן, אך באופן חלקי	17.1
3. לא	7.3
<hr/>	
	(N=41) 100.0

קיימת הסכמה בקרב הרשויות המקומיות הערביות (92.9%) שתחום השיפוט מגביל תכנון ופיתוח של היישובים. לכן, 75.6% מהרשויות הגישו בקשה להרחבת תחום השיפוט בחמש השנים האחרונות. מתוכן, רק לרשות מקומית אחת הורחב תחום השיפוט כבקשתה, ואילו ל-42.8% הוא הורחב באופן חלקי שאינו עונה על צרכי היישוב. אי הרחבת תחום השיפוט מייצרת חסם מוכח בפני תכנון ופיתוח היישובים עבור 92.7% מהרשויות המקומיות הערביות (גם אם באופן חלקי).

**פיתוח כלכלי ביישובים הערביים**

**25. האם אתם שותפים באזורי תעסוקה / תעשייה? אזורים שמהם מקבלים הכנסה?**

1. כן	17.1
2. לא	82.9
<hr/>	
	(N=41) 100.0

**26. האם קיימת תכנית כלכלית לפיתוח היישוב?**

1. כן	18.4
2. לא	81.6
<hr/>	
	(N=38) 100.0

בשאלה ששאלנו על הכנסות הרשויות המקומיות הערביות, בה התייחסנו לאזורי תעסוקה או אזורי תעשייה, כאזורים מהם ניתן לקבל הכנסה לרשות המקומית, כ-83% מהרשויות המקומיות הערביות אמרו שאינם שותפים באזורים מסוג זה. הדבר כמובן פוגע בהכנסות ובמצב הכלכלי של הרשויות המקומיות הערביות. במצב זה נדרשת תכנית כלכלית לפיתוח היישובים האלה שלא נהנים ממקור הכנסה זה. בדקנו אם קיימת תכנית כלכלית לפיתוח היישובים של הרשויות המקומיות, ומצאנו מהתשובות כי ברובם המכריע (81.6%) של הרשויות המקומיות הערביות לא קיימת תכנית כלכלית.

### מצב כלכלי וגיוס משאבים כספיים ברשויות המקומיות הערביות

27. האם הרשות המקומית נעזרת בעמותות לקידום גיוס משאבים וחיזוק ניהולי?

1.	כן	2.4
2.	באופן חלקי	12.2
3.	לא, אין עמותות אשר עוזרים לנו	53.7
4.	עיקר העזרה היא באמצעות משרדי ממשלה	31.7
		<hr/>
		100.0 (N=41)

28. האם הרשות המקומית כיום נמצאת בגירעון תקציבי?

1.	כן	68.4
2.	לא, מאוזן	26.3
3.	לא, קיים מאזן חיובי	5.3
		<hr/>
		100.0 (N=38)

29. האם הרשות המקומית מקבלת מענק איזון?

1.	כן ומספיק	0.0
2.	כן, אלא לא מספיק	100.0
3.	לא, התקציב מאוזן	0.0
		<hr/>
		100.0 (N=40)

30. האם הקריטריונים לתקצוב של משרדי ממשלה, בכלל זה הענקת מענק איזון, הם ברורים לך ואתה

מסכים להם?

1.	כן	7.7
2.	כן ברורים אך אני לא עומד בהן	7.7
3.	כן ברורים אך הן מפלים	56.4
4.	לא ברורים	28.2
		<hr/>
		100.0 (N=39)

31. האם מקובל עליך הקישור בין שיעור הגבייה וההכנסות העצמיות של הרשות המקומית לבין קבלת

מענק איזון?

1.	כן	5.0
2.	כן, אבל הוא בעייתי ומפלה	45.0
3.	לא מקובל כלל	50.0
		<hr/>
		100.0 (N=40)

ל-85.4% מהרשויות המקומיות הערביות אין עמותות אשר עוזרות להן לקידום גיוס משאבים וחיזוק ניהולי, ועיקר העזרה שהן מקבלות היא ממשרדי ממשלה. חוסר מקורות הכנסה ותמיכה כלכלית ברשויות המקומיות הערביות מביא אותן (68.4%) למצב של גירעון תקציבי, וזאת למרות שכולן (100%) מקבלות מענק איזון אך אין הוא מספיק כדי לעזור להן לצאת ממצבן הכלכלי.

יתר על כן, 56.4% מרשויות המקומיות אמרו כי הקריטריונים לקבלת מענק איזון ממשרדי הממשלה הם מפלים למרות שהם ברורים, ו-28.2% אמרו שהקריטריונים אינם ברורים.

באשר לתנאי קבלת סיוע ותמיכה כלכלית, שאלנו את הרשויות המקומיות איך הן תופסות את השיטה בה מתנים את זכאותן לקבלת מענק איזון בשיעור הגבייה וההכנסות העצמיות של הרשות המקומית. חצי מהרשויות המקומיות הערביות (50%) אמרו שאין זה מקובל עליהן, ו-45% אמרו שמקובל עליהן אך הקישור בעייתי ומפלה. רק רשות מקומית אחת ציינה שמקובל עליה.

### ניהול כספים ברשויות המקומיות הערביות

**32. האם להערכתך הרשות המקומית שלך סובלת מחובות אבודים שאין הרשות המקומית יכולה לגבות?**

- 1. כן, אך מעטים 30.8
- 2. כן, רבים העולים על 30% מחיוב הארנונה 61.5
- 3. כן, רבים העולים על 50% מחיוב הארנונה 7.7
- 4. לא 0.0

100.0 (N=39)

**33. להערכתך, האם הרשות המקומית מנהלת הוצאותיה בצורה ראויה ומקצועית?**

- 1. כן 87.5
- 2. באופן חלקי 12.5
- 3. לא, הרשות המקומית הינה בזבזנית 0.0

100.0 (N=40)

**34. על פי מה שידוע לך, האם הרשות המקומית מנצלת את כל המשאבים הכספיים המוקצים / מיועדים**

**ממשרדי ממשלה?**

- 1. כן, פועלים למימוש ניצול מלא כל שנה 60.0
- 2. כן, אך איננו מנצלים את הכל 22.5
- 3. לא מנצלים את כל המשאבים, הרבה משאבים נשארים בגלל חסמים שונים 17.5

100.0 (N=40)

**35. האם לדעתם התקציב הרגיל (המאושר) הוא תקציב מספיק – ריאלי? ואם לא, בכמה נראה לך שיש**

**להגדיל אותו?**

- 1. כן, מספיק 7.5
- 2. לא, ויש להגדיל ב-20% 35.0
- 3. לא, ויש להגדיל ב-50% 40.0
- 4. לא, ויש להגדיל ב-100% 17.5

100.0 (N=40)

**36. על פי מה שידוע לך, האם איבדתם תקציבים שיועדו להקמת פרויקטים ביישוב שלך, אך בוטלו בגלל**

**שהם לא נוצלו?**

- 1. כן, כמעט כל שנה מאבדים 15.4
- 2. כן, לעיתים רחוקות 30.8
- 3. לא מאבדים כלל 53.8

100.0 (N=39)

**37. האם אתם עוקבים אחרי קולות קוראים המוצאים משרדי ממשלה למימון פרויקטים ביישוב? 80.0**

- 1. כן, תמיד 1.0
- 2. כן, לעיתים ומגישים 20.0
- 3. כן, אך לא מגישים 0.0
- 4. לא עוקבים ולא מגישים 0.0

100.0 (N=40)

**38. בשלוש השנים האחרונות, האם הגשתם בקשה לקבלת מימון ממשרדי ממשלה שידעתם עליה דרך**

**קולות קוראים?**

1. כן	97.5
2. לא	0.0
3. לפני שלוש שנים לא ידענו, אך היום אנו יודעים	2.5

100.0 (N=40)

כ-70% מהרשויות המקומיות הערביות סובלות מחובות אבודים העולים על 30% מחיובי הארנונה, ושאי אפשר לגבות אותם, וכ-30% מהרשויות המקומיות סובלות ממעט חובות כאלה. בשאלה על הניהול, 87.5% מהעונים ציינו שהרשות המקומית מנהלת את הוצאותיה בצורה ראויה ומקצועית ו-12.5% אמרו שהיא מנהלת אותם כך באופן חלקי. שאלנו גם על ניצול המשאבים, והתשובות היו כדלקמן: 60% אמרו שהרשות המקומית פועלת לניצול מלא של כל המשאבים הכספיים המוקצים ממשרדי ממשלה כל שנה, 22.5% אמרו שהם פועלים לכך אך אינם מנצלים את הכל ו-17.5% אמרו שאינם מנצלים את כל המשאבים בגלל חסמים שונים. העונים התבקשו להעריך את התקציב שמקבלות הרשויות המקומיות שלהם: רק שלוש רשויות מקומיות ענו שהתקציב הרגיל (המאושר) מספיק לרשות, ואילו השאר אמרו שצריך להגדיל אותו. בשאלה נוספת, 64.2% מהעונים אמרו שהרשות המקומית מאבדת (כל שנה או לעיתים רחוקות) תקציבים שיועדו להקמת פרויקטים ביישוב כי לא נוצלו. כמו כן שאלנו אם הם עוקבים אחרי קולות קוראים המוציאים משרדי ממשלה למימון פרויקטים ביישוב. 80% אמרו שהם עוקבים ורק 20% אמרו שהם עוקבים ולעיתים הם גם מגישים. בהתייחס לשלוש השנים האחרונות, 97.5% אמרו שהגישו בקשה לקבלת מימון ממשרדי ממשלה אשר ידעו עליה דרך קולות קוראים.

בהמשך לשאלה הקודמת, הצגנו בפני העונים מקורות מידע בעזרתם ניתן לדעת על משאבים כספיים כדי להגיש בקשה לסיוע כלכלי, וביקשנו מהם לסמן באיזה מהם הרשות המקומית שלהם נעזרה.

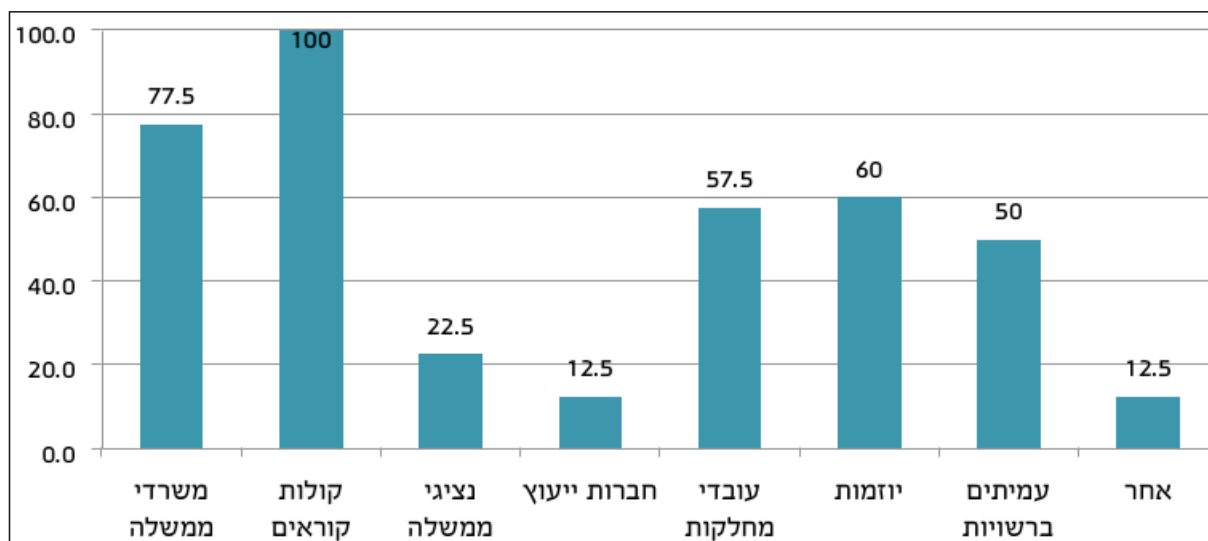
**39. איך אתם יודעים על זמינות משאבים כספיים ממשרדי ממשלה (נתן לסמן יותר מתשובה אחת)?**

**תשובות לשאלה 39**

דרכים לדעת על זמינות משאבים כספיים (N=40)	התפלגות* (אחוזים)
1. חוזרי מנכ"ל ומכתבים המופנים אלינו ממשרדי ממשלה	77.5
2. קולות קוראים המתפרסים	100.0
3. מייעוץ המקבלים מנציגי משרדי ממשלה	22.5
4. מחברות יעוץ חיצוניים העובדים עבורנו	12.5
5. מעובדי המחלקות ברשות המקומית	57.5
6. יוזמה שלנו לחפש משאבים	60.0
7. מעמיתים ברשויות מקומיות אחרות	.50
8. אחר	12.5

\* הסכום לא מסתכם ל-100%, כי ניתן לסמן יותר מתשובה אחת.

### מקורות המידע לזמינות משאבים כספיים



ניתן לראות שכל הרשויות המקומיות משתמשות בקולות קוראים כמקור מידע מרכזי לזמינות משאבים כספיים. 77.5% מהרשויות המקומיות יודעות על משאבים אלה דרך חוזרי מנכ"ל ומכתבים המופנים אליהם משרדי ממשלה, 60% מהרשויות יוזמות בעצמן חיפוש משאבים, 57.5% אמרו שעובדי המחלקות ברשות המקומית מידעים אותם על זמינות המשאבים ומחצית הרשויות המקומיות הערביות יודעות על משאבים מעמיתים ברשויות מקומיות אחרות. שיעור השימוש במקורות הידע האחרים הוא פחות מ-23%.

### התניית תקציב תואם – Matching

40. האם ההתניה של משרדי ממשלה במימון, תקציב תואם (מצ'ינג) בכדי לקבל מימון ממשלתי, מייצר חסם בפני השגת משאבים לביצוע פרויקטים ואספקת שירותים?

- 1. כן, זה חסם מרכזי 72.5
  - 2. לפעמים, תלוי בגובה שלו 27.5
  - 3. לא 0.0
- 
- (N=40) 100.0

41. האם אתה רואה בחיוב ההתניה לקבל משאבים משרדי ממשלה בתנאי שהרשות המקומית תשתתף בתקציב תואם במימון פרויקטים?

- 1. כן 5.0
  - 2. כן, רק במצב של רשויות מקומיות חזקות 25.0
  - 3. לא, צריך לבטל במיוחד במצב של רשויות מקומיות חלשות 70.0
- 
- (N=40) 100.0

ההתניה של משרדי ממשלה במימון תקציב תואם (Matching) כדי לקבל מימון ממשלתי יוצרת חסם מרכזי ל-72.5% מהרשויות המקומיות הערביות בפני השגת משאבים לביצוע פרויקטים ואספקת שירותים, ול-27.5% מהרשויות המקומיות הערביות מהווה חסם לפעמים – תלוי בגובה שלו. ששאלנו את העונים מה הם חושבים על שיטת ההתניה: רוב הרשויות המקומיות הערביות (70%) אמרו שצריך לבטל את חיוב ההתניה לקבל משאבים משרדי ממשלה בתנאי שהרשות המקומית תשתתף בתקציב תואם במימון פרויקטים, במיוחד במצב של רשויות מקומיות חלשות, ורבע מהרשויות (25%) אמרו שיש לחייב רק במצב של רשויות מקומיות חזקות.

### מענקים ממשלתיים לרשויות המקומיות הערביות

42. האם הרשות בה אתה מכהן קיבלה מענקים ייעודיים ממשרדי ממשלה בשלוש השנים האחרונות, והאם היית שותף בקבלת החלטה מתחילת עיצובה ועד הסוף של קביעת המענק והגובה שלו?

1. כן 22.5

2. קבלנו מעט מאוד 57.5

3. לא קבלנו 20.0

100.0 (N=40)

43. בחמש השנים האחרונות, האם אתה מודע לקיום החלטה ממשלתית כלשהי הנוגעת לרשות שאתה מכהן בה? האם אתה מעודכן ביישום אותה החלטה?

1. כן 44.7

2. כן, אך החלטות אלה אינם ישימות כי אינם שמים תקציב ייעודי ברור 26.3

3. אני לא מודע להחלטת ממשלה ייעודיות לרשויות המקומיות הערביות 18.4

4. מודע להחלטות הצהרתיות שאין אנו נהנים מהם 10.5

100.0 (N=38)

44. האם קיימת לרשות תוכנית רב שנתית לפיתוח היישוב המשקפת את מלוא צורכי היישוב לעוד חמש / עשר שנים?

1. כן 37.5

2. לא 25.0

3. יש לנו תכנית חלקית 37.5

100.0 (N=40)

45. האם יזמת מתחילת כהונתך בקדנציה האחרונה תוכנית לפיתוח כלכלי של הרשות שלך מול משרדי הממשלה?

1. כן, הוגשה למשרדי ממשלה ואנו עובדים לפיה 57.9

2. כן, אך לא הוגשה 5.3

3. לא אין לי תכנית פיתוח. 36.8

100.0 (N=38)

46. האם הרשות מנוהלת, בין היתר, על ידי חשב מלווה? והאם עצם קיומו של תפקיד זה מהווה מכשול להתפתחות הרשות?

1. כן 27.5

2. כן, אך אינו מהווה מכשול 42.5

3. לא 30.0

100.0 (N=40)

בשאלה על מענקים ממשלתיים ענו 57.5% מהרשויות המקומיות הערביות שקיבלו מעט מאוד מענקים ייעודיים ממשרדי ממשלה בשלוש השנים האחרונות. 20% מהרשויות ענו שלא קבלו מענקים כלל בתקופה שצוינה. בהתייחס לחמש השנים האחרונות, 44.7% מהעונים אמרו שהם מודעים לקיום החלטה ממשלתית כלשהי הנוגעת לרשות בה הם עובדים ושהם מעודכנים לגביה, 26.3% אמרו שהם מודעים להחלטה אך היא לא יישומית כי אינה כוללת תקציב ייעודי ברור, 18.4% אמרו שאינם מודעים להחלטה ייעודית כזו, ו-10.5% מהעונים מודעים להחלטות הצהרתיות שאין הרשויות נהנים מהן.

בהתייחס לעתיד הרשות המקומית, ב־37.5% מהרשויות המקומיות קיימת תוכנית רב שנתית לפיתוח היישוב המשקפת את מלוא צורכי היישוב לעוד חמש או עשר שנים, ולעוד 37.5% יש תוכנית חלקית בלבד; לרבע (25%) מהרשויות לא קיימת תוכנית כזו. שאלנו את העונים אם הם יזמו תוכנית לפיתוח הכלכלי של הרשות מול משרדי הממשלה. 57.9% מהם אמרו שהוגשה תוכנית למשרדי הממשלה ושהם עובדים לפיה, 36.8% אמרו שלא יזמו תוכנית פיתוח (אין להם), ואילו ברשות מקומית אחת התכנית לא הוגשה לממשלה. ייתכן שהפער בין שיעור הרשויות שלא קיימת בהן תוכנית לפיתוח היישוב (25%) לבין שיעור העובדים שאין להם תוכנית פיתוח (26.8%) נובע מכך שחלק מהתכניות הוגשו עוד לפני מינוי העובדים שענו לשאלון, ולכן אם הייתה יוזמה להכנת תוכנית רב שנתית לפיתוח היישוב, ברוב המקרים היא לא הייתה שלהם, אלא של קודמיהם.

לקראת הסוף, שאלנו אם הרשות מנוהלת, בין היתר, על ידי חשב מלווה?

ב־27.5% מהרשויות המקומיות הערביות צוין שקיים חשב מלווה ושהוא מהווה מכשול להתפתחות הרשות.

ב־42.5% מהן צוין שקיים תפקיד כזה אך אינו מהווה מכשול, וב־30% ציינו שלא קיים חשב מלווה.

#### 47. להלן נציג מספר היגדים ומבקשים את הבעת מידת הסכמתך:

#### תשובות לשאלה 47

מס	היגד (N=42)	מסכים בהחלט	מסכים	לא מסכים	מתנגד	מתנגד באופן חריף
		1	2	3	4	5
1	הממשלה צריכה לקבוע סל שירותים מינימאלי לכל תושב שיהווה בסיס למימון הרשות המקומית	84.6	15.4	0.0	0.0	0.0
2	יש לבטל את ההתניה של תקציב תואם (matching) בכדי שרשויות מקומיות יקבלו תקציב ממשלתי ייעודי	87.5	10.0	0.0	2.5	0.0
3	יש להנהיג התניה של תקציב תואם דיפרנציאלי, רשויות במעמד סוציו כלכלי נמוך אחוז השתתפותם נמוכה	82.1	10.3	2.6	0.0	5.1
4	בנק דקסיה מהווה חסם בפני התפתחות הרשות המקומית והאם הוא מערים קשיים ומכשולים בפני קבלת האשראי	2.7	21.6	45.9	21.6	8.1
5	יש מקום להגביל את ההשכלה והניסיון של המתמודדים על כהונת ראש הרשות ואת חברי המועצה בחוק	45.0	27.5	12.5	7.5	7.5
6	יש להקים יחידה במשרד הממשלה אשר תפקידה לעזור לרשויות מקומיות להכיר את הקולות הקוראים ולהגיש בקשות לימון פרויקטים	77.5	17.5	2.5	2.5	2.5
7	התנהלות הרשות המקומית, בין היתר בגלל פקידים בכירים שאינם מספיק יוזמים ומנהלים את היישוב	14.3	54.3	14.3	8.6	8.6
8	תכניות המתאר הקיימות מהווים חסם בפני פיתוח היישוב והגדלת ההכנסות של הרשות המקומית	67.5	25.0	5.0	0.0	2.5
9	הקריטריונים וההתניות שנקבעים בקולות קוראים למימון פרויקטים אינם מתחשבים בתנאים של הרשויות המקומיות ערביות ומהווים חסם בפני השגת משאבים למימון פרויקטים	60.0	32.5	7.5	0.0	0.0
10	חלוקת הכנסות מחדש בין רשויות חזקות לחלשות וניהול כלכלי על בסיס אזורי, כגון הקמת אכולות כלכלים הוא תנאי הכרחי להגדלת ההכנסות העצמיות של הרשות	65.9	19.5	9.8	2.4	2.4
11	הפרטת שירותים הניתנים על ידי הרשות המקומית בכלל זה פיתוח וחיזוק מיקור החוץ (outsourcing) עוזר לרשות המקומית להגדיל את הכנסותיה וגם לייעל את הוצאותיה	30.8	43.6	20.5	2.6	2.6
12	ראש הרשות המקומית חסום מלספק שירותים בגלל התלות בחשב מלווה, בוועדה מקומית ופיקוח יתר של משרד הפנים	20.5	41.0	23.1	2.6	12.8



מס	היגד (N=42)	מסכים בהחלט	מסכים	לא מסכים	מתנגד	מתנגד באופן חריף
		1	2	3	4	5
13	קיימת מדיניות מפלה את הרשויות הערביות המקטינה את ההכנסות של הרשות המקומית, עם זאת רשויות מקומיות אינם מנהלות את הוצאותיהן בצורה יעילה ואף בזבזנית	12.5	35.0	30.0	17.5	5.0
14	המבנה החברתי החמולתי ביישוב הערבי מהווה גורם מרכזי להכשלה של ניהול הרשות המקומית וניצול משאבים יעיל	30.0	30.0	27.5	7.5	5.0
15	הרשות המקומית סובלת מחובות אבודים המעכבים גיוס משאבים ממשרדי ממשלה, בכלל זה השגת מענק איזון ומייצר חסם בפני פיתוח ולכן קיים צורך להציע דרכים איך למחוק או לצמצם אותם	43.6	38.5	12.8	5.1	0.0

קיימת הסכמה של הרשויות המקומיות הערביות על ההיגדים ששאלנו לעיל. רובם המכריע של העונים ענו "מסכים" או "מסכים בהחלט" על ההיגדים.  
להלן, אחוז המסכימים על ההיגדים הבאים:

### שיעור ההסכמה להיגדי המחקר

הסכמה (אחוזים)	היגד (N=42)
100.0	1. הממשלה צריכה לקבוע סל שירותים מינימאלי לכל תושב שיהווה בסיס למימון הרשות המקומית
97.5	2. יש לבטל את ההתניה של תקציב תואם (matching) בכדי שרשויות מקומיות יקבלו תקציב ממשלתי ייעודי
92.4	3. יש להנהיג התניה של תקציב תואם דיפרנציאלי, רשויות במעמד סוציו כלכלי נמוך אחוז השתתפותם נמוכה
24.3	4. בנק דקסיה מהווה חסם בפני התפתחות הרשות המקומית והאם הוא מערים קשיים ומכשולים בפני קבלת האשראי
72.5	5. יש מקום להגביל את ההשכלה והניסיון של המתמודדים על כהונת ראש הרשות ואת חברי המועצה בחוק
95.0	6. יש להקים יחידה במשרד הממשלה אשר תפקידה לעזור לרשויות מקומיות להכיר את הקולות הקוראים ולהגיש בקשות לימון פרויקטים
68.6	7. התנהלות הרשות המקומית, בין היתר בגלל פקידים בכירים שאינם מספיק יוזמים ומנהלים את היישוב
92.5	8. תכניות המתאר הקיימות מהווים חסם בפני פיתוח היישוב והגדלת ההכנסות של הרשות המקומית
92.5	9. הקריטריונים וההתניות שנקבעים בקולות קוראים למימון פרויקטים אינם מתחשבים בתנאים של הרשויות המקומיות ערביות ומהווים חסם בפני השגת משאבים למימון פרויקטים
85.4	10. חלוקת הכנסות מחדש בין רשויות חזקות לחלשות וניהול כלכלי על בסיס אזורי, כגון הקמת אכולות כלכלים הוא תנאי הכרחי להגדלת ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית
74.4	11. הפרטת שירותים הניתנים על ידי הרשות המקומית בכלל זה פיתוח וחיזוק מיקור החוץ (outsourcing) עוזר לרשות המקומית להגדיל את הכנסותיה וגם לייעל את הוצאותיה
61.5	12. ראש הרשות המקומית חסום מלספק שירותים בגלל התלות בחשב מלווה, בוועדה מקומית ופיקוח יתר של משרד הפנים
47.5	13. אומנם קיימת מדיניות מפלה את הרשויות הערביות המקטינה את ההכנסות של הרשות המקומית, עם זאת רשויות מקומיות אינם מנהלות את הוצאותיהן בצורה יעילה ואף בזבזנית
60.0	14. המבנה החברתי החמולתי ביישוב הערבי מהווה גורם מרכזי להכשלה של ניהול הרשות המקומית וניצול משאבים באופן יעיל
82.1	15. הרשות המקומית סובלת מחובות אבודים המעכבים גיוס משאבים ממשרדי ממשלה, בכלל זה השגת מענק איזון ומייצר חסם בפני פיתוח ולכן קיים צורך להציע דרכים איך למחוק או לצמצם אותם

אחוז הסכמה גבוה התקבל בהיגדים שהתייחסו למשרדי הממשלה ולמערכת. כל הרשויות המקומיות הערביות אמרו שהממשלה צריכה לקבוע סל שירותים מינימאלי לכל תושב שיהווה בסיס למימון הרשות המקומית, וכמעט כולם (97.5%) אמרו שיש לבטל את ההתניה של תקציב תואם (matching) בכדי שרשויות מקומיות יקבלו תקציב ממשלתי ייעודי. כמו כן, הביעו 95% מהרשויות המקומיות הערביות את רצונן בהקמת יחידה ממשלתית שתעזור להן להכיר את הקולות הקוראים ולהגיש בקשות למימון פרויקטים. הרשויות (92.5%) מסבירות שהקריטריונים וההתניות שנקבעים בקולות קוראים למימון פרויקטים אינם מתחשבים בתנאיהן של הרשויות המקומיות הערביות, ובעצם מהווים חסם בפני השגת משאבים למימון פרויקטים. מעל 92% אמרו שיש להנהיג התניה של תקציב תואם דיפרנציאלי, כך שאחוז ההשתתפות של רשויות הנמצאות במעמד חברתי-כלכלי נמוך יהיה נמוך בהתאם.

אחוז דומה ציינו שתכניות המתאר הקיימות מהוות חסם בפני פיתוח היישוב והגדלת ההכנסות של הרשות המקומית. 85.4% מהרשויות המקומיות רואות את חלוקת ההכנסות מחדש בין רשויות חזקות לחלשות וניהול כלכלי על בסיס אזורי (כגון הקמת אשכולות כלכליים) כתנאי הכרחי להגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות. הבעיה הכלכלית עולה שוב, ו-82% מהרשויות המקומיות ציינו שהן סובלת מחובות אבודים המעכבים גיוס משאבים משרדי ממשלה (בכלל זה השגת מענק איזון), וזה מייצר חסם בפני פיתוח ולכן קיים צורך להציע דרכים לביטול או צמצום החובות. על שאר ההיגדים הסכימו פחות מ-75% מהעונים.

### עמדות הרשויות המקומיות הערביות ביחס למשרדי הממשלה

#### 48. האם התגובות של משרדי ממשלה בהכללה לפניתיכם לתקצוב ולתמיכה הן סבירות?

0.0	1. כן
48.7	2. קיימת שונות בין משרדי ממשלה, אך לרוב סביר
38.5	3. אומנם קיימת שונות בין משרדי ממשלה, אך לרוב בלתי סביר
12.8	4. בלתי סביר ואף לרוב קיימת התעלמות
100.0	(N=39)

#### 49. האם לדעתך החלטות הממשלה בנוגע לפיתוח היישוב והרשויות המקומיות הערביות הן ברורות וממומשות כראוי?

7.9	1. כן
28.9	2. לא
63.2	3. החלטות הממשלה מנציחות הפליה, מס שפתיים ואינם כוללים מנגנונים ליישום
100.0	(N=38)

לדעתן של כמחצית מהרשויות המקומיות הערביות (48.7%) קיימת שונות בין תגובותיהם של משרדי הממשלה ביחס לפנייתיהן של הרשויות בבקשה לתקצוב ולתמיכה כלכלית, אך המשיבים מציינים שלרוב התגובה היא סבירה. לעומתם, 38.5% אמרו שאמנם קיימת שונות בין משרדי ממשלה, אך לרוב התגובה שהם מקבלים אינה סבירה, ואילו 12.8% אמרו שהתגובות אינן סבירות ואף ברוב הפעמים קיימת התעלמות מהפניות של הרשויות הערביות.

בהמשך לכך שאלנו על החלטות הממשלה בנוגע לפיתוח היישובים הערביים, וגם כאן עלה שהרשויות המקומיות הערביות מרגישות יחס שלילי כלפיהן: כשני שלישי (63.2%) אמרו שהחלטות הממשלה מנציחות הפליה ואינן כוללות מנגנונים ליישום. כ-29% אמרו שהחלטות הממשלה אינן ברורות ואינן ממומשות כראוי כדי לפתח את יישוביהם.

## המלצות לשיפור מצב הרשויות המקומיות הערביות

50. הערות, נקודות שאתה מעוניין להעלות והמלצות:

מס'	כלכלי	חינוך	תעסוקה ובנייה	אדמיניסטרציה
1	נדרשת הפעלת רפורמה בארנונה, וחלוקה צודקת במשאבים בין המגזר הערבי למגזר היהודי	הגדלת תקציב החינוך (לפחות ב-25%) על מנת לאפשר סל סיוע לבתי ספר ולתלמידים	קידום תכנית מתאר ובניין על ידי פיתוח אזור תעשייה, מלאכה ומסחר	יש חשיבות רבה למבנה הארגוני אדמיניסטרטיבי להשגת היעדים בכל רשות מקומית
2	חלוקה שווה של ההכנסות בין רשויות מקומיות סמוכות	הגדלת הסיוע לנזקקי רווחה, נכים, קשישים, אלמנות, מחוסרי עבודה ודיור	הרחבת שטח/תחומי השיפוט	
3	הגדלת מענק איזון לפי נוסחה חדשה המתחשבת במצב סוציו-אקונומי (העלאה לפחות ב-40%)	מערך החינוך ברשויות המקומיות אינו מאויש ואינו בדרג מקצועי עקב העדר מימון ויכולת תקצוב מתקציבי חינוך	הפשרת קרקעות והגדלת תכניות מתאר, וביטול תכניות מתאר ארציות ומחוזיות תוך הרחקה מהמרקם העירוני / הכפרי המהווה חסם עתידי	
4	שינוי שיטת סינון רשויות (matching) היכולות להשתתף בפרויקטים		הקמת יחידות תכנון אסטרטגי בעיריות	
5	העברת תקציבים ישירות למועצות המקומיות		תגבור מערך ההנדסה כדי מנת לעמוד במימוש התבר"ם	
6	העברת הטיפול ביישובים הבדואים למשרד ראש הממשלה תרם מבחינה מקצועית לקידום תכניות ותקציבית של היישובים		מימון הרשות המקומית על ידי סל שיקומים לכל תושב אינו למספיק. נדרשות הכנסות ממשאבים כמו אזור תעשייה, מלאכה, ומשרדים	
7	המגזר הערבי לא נהנה מתקציבי משרדי ממשלה ומוסדות אחרים (משרד הדתות, עזבונות,...). יש להשקיע בפיתוח המגזר הערבי הנמצא כיום באשכול 1+2 במדד סוציו-אקונומי			
8	הקמת יחידות כלכליות בעיריות			

### ניתוח ממצאים והסקת מסקנות ביניים

**נתוני הרשויות:** ממצאי המחקר מראים שגודל האוכלוסייה ברשויות המקומיות הערביות בשנת 2015 מגיע עד 50,000 תושבים לרשות, כאשר גודלן של רוב הרשויות (62.5%) נע בין 5,000 ל-15,000 תושבים. יתר על כן, אנו לומדים שמעמדן המוניציפאלי של הרשויות המקומיות הערביות מתחלק ל-83% מועצות מקומיות, כ-12% עיריות וכ-5% מועצות אזוריות. 85% מהרשויות שייכות לתאגידי מים וביוב, וכמעט כל הרשויות (97.6%) שייכות לוועדה מקומית מרחבית לתכנון ובנייה, מה שמצביע על אי עצמאותן של הרשויות המקומיות הערביות ועל תלותן בגופים אחרים בכל הקשור לקידום והתפתחות היישובים שלהן.

**מצב כוח האדם ברשויות:** התשובות הראו שהמחלקות הקיימות ברשויות נותנות מענה בסיסי לתושבים, כגון מחלקת הרווחה, החינוך, תברואה, ספורט ותרבות. לעומת זאת, כמחצית מהמחלקות האחרות אינן קיימות אצל רוב הרשויות: מחלקה לשיפור פני היישוב, מחלקת דוברות, חברה כלכלית או מחלקת תיירות. ברובן המכריע של הרשויות אין מחלקת שימור ומחלקה לפיתוח כלכלי. מצב זה מסביר כנראה את הקושי להתפתח מבחינה כלכלית ביישובים הערביים, שהרי גם התיירות היא מקור הכנסה שאינו מנוצל דיו כיום. בהערכת מידת שביעות הרצון מהמחלקות השונות, הביעו ראשי הרשויות מידה בינונית עד גבוהה וגבוהה מאוד של שביעות רצון ממחלקות אלה ומהמקצועיות שלהן. ממצאים דומים ותואמים התקבלו בהערכת מקצועיות העובדים במחלקה ובשאלה האם הם ראויים לתפקידם. המידה הנמוכה ביותר של שביעות רצון התקבלה בהערכת העובדים במחלקת דוברות.

ייתכן שחלק מהבעייתיות הקיימת בתפקוד הרשויות המקומיות הערביות נובעת מחוסר המקצועיות של העובדים. חוסר מקצועיות וגם חוסר עובדים ראויים גורם לאי יעילות במחלקה בפרט ובמערכת בכלל. הממצאים מלמדים שרק בארבע מחלקות מתוך חמש עשרה ציינו מעל לשלושה רבעים מהעונים שקיימים עובדים ראויים לתפקידם, והמחלקות הן: מנכ"ל, הנדסה, גזברות והנהלת החשבונות, ורווחה. מה שמסביר את הפער בין שביעות הרצון לתפקוד היא שביעות הרצון הגבוהה ממחלקות אלו לעומת העדר של רבות מהמחלקות האחרות. בעיה נוספת הפוגעת בתפקוד הרשויות המקומיות הערביות הוא המחסור בעובדים. הממוצע הכללי של העובדים הדרושים למחלקה הוא ארבעה עובדים, כאשר מועסקים בפועל כ-3 עובדים בממוצע. מספר עובדים הולם יעזור לרשות לבצע יותר משימות ואף לפתח וליזום פרויקטים לקידום. קיימת אפשרות שקשרים פוליטיים וחמולתיים משפיעים גם הם על מצב זה. מצאנו כי 73.6% מהעונים חשים וסובלים מפוליטיזציה, סמויה או מורגשת, של העובדים המנהלים ברשות המקומית וכן כי בכ-47% מהרשויות העובדים הבכירים מהווים חסם בפני מימוש תכניות עבודה ואספקת שירותים לתושבים. ממצאים אלה מעוררים חשש כי חלק מאותם עובדים בכירים מונו על בסיס שיקולים פוליטיים וחמולתיים – ולא על בסיס שיקולים מקצועיים.

המחסור בעובדים בכלל, ובעובדים מקצועיים בפרט, מאלץ את הרשויות המקומיות הערביות להיעזר, לפחות באופן חלקי, ביועצים חיצוניים לביצוע ניהול הרשות המקומית בתחומים השונים (ממוצע כללי 1.9). הממצאים מלמדים שהחוסר בעובדים מקצועיים קיים בעיקר במחלקות המשמעותיות ביותר האמורות להוביל את הרשות למקום מתקדם יותר. מעל ל-90% מהרשויות הערביות נעזרות ביעוץ משפטי והנדסי באופן חלקי ואף מלא, יותר משלושה רבעים מהרשויות נעזרות ביעוץ בתחום ניהול פרויקטים וכמחצית מהן (כ-47%) נעזרות ביעוץ חיצוני בנושא גיוס משאבים ממשלתיים כדי להגדיל את הסיכוי לקבלת מענקים ממשלתיים.

**תכנון ובנייה, מקרקעין ושטחי שיפוט:** מאחר שברשויות המקומיות הערביות, שטח השיפוט המוגבל אינו מאפשר פיתוח אזורי תעסוקה ותעשייה אשר יעמידו הכנסות לרשות, מחייבת את הרשות להסתמך יותר על תמיכה ממשלתית. מכאן עולה הצורך בהגדלת תחומי השיפוט ובמקביל בקידום תוכניות מתאר מפורטות הכוללות הפרשות של מקרקעין לצרכי ציבור. פתרון נוסף שהוצע על ידי הרשויות המקומיות הוא עריכת איחוד וחלוקה (רה-פרצלציה) בעת הכנת תכניות מתאר חדשות ומפורטות שיהוו בסיס להפרשת קרקע לצורכי ציבור בכדי לספק שטחים לפרויקטים ציבוריים.

עצמאותן של הרשויות המקומיות הערביות בתחום התכנון והבנייה הוא מהותי להתפתחותן. אנשי הצוות ברשויות המקומיות הינם, לרוב, תושבים של אותם יישובים, ולכן הם מודעים לצרכים של האוכלוסייה. כדי להתפתח נדרשת תכנית מתאר ליישוב ותוכנית מפורטת המהווה בסיס להוצאת היתרי בנייה, אך בעוד של-69% מהרשויות יש תכנית מאושרת כזאת, רק ב-11.4% מהן היא עונה על צרכיו של היישוב לקראת העשורים הבאים. בשל מגבלה זו והתלות בגורמים חיצוניים לקידום היישובים, 67.5% מהרשויות המקומיות הערביות הן בעד קבלת מעמד של ועדה מקומית עצמאית לתכנון ובנייה ועוד 15% מתלבטות לגבי הנושא. הם (80%) רואים בהקמת ועדה כזאת ביישוביהם פתרון לקידום התכנון היישובי, לבעיית המגורים ולהגדלת ההכנסות שלהם. העצמאות של הרשויות תשחרר אותן מתכניות ארציות ומחוזיות המגבילות את התכנון

והפיתוח של יישוביהן, ברגע שכ-40% מתכנית המתאר המאושרות היום כוללת אזורי תעשייה או אזורי מסחר קטנים ובכ-40% מהתכניות לא קיימים אזורים כאלה המאפשרים לרשויות הכנסות עצמיות כלל. תחום השיפוט הינו גורם המגביל את התפתחותם של 93% מהיישובים הערביים. למרות העובדה שתכניות המתאר של יותר מחצי מהרשויות (53.8%) כוללות שטחים בבעלות המדינה המאפשרים פיתוח שכונות מגורים חדשות, בשליש מהרשויות יש להרחיב את תחום השיפוט ותכניות המתאר כי רק אז יהיו שטחי מדינה מתוכננים לפיתוח היישובים הללו. רובן הגדול של הרשויות הגישו בקשות להגדלת תחום שיפוטן אך ברוב המקרים הבקשה לא נענתה או שנענתה באופן חלקי בלבד.

כידוע, פיתוח היישובים הערביים מבחינה כלכלית כרוך באזורים מהם ניתן לקבל הכנסה. במקרה של הרשויות המקומיות הערביות קיים חסם מרכזי בדמות היעדרם של אזורי תעשייה ותעסוקה וכן תוכניות לפיתוח כלכלי – ממצא שעלה לגבי יותר מ-80% מהרשויות.

נזכיר שקיימים קריטריונים לתקצוב של משרדי ממשלה, בכלל זה הענקת מענק האיזון. ממחקר זה עולה שקריטריונים אלה אינם ברורים ל-28.2% מהרשויות המקומיות הערביות, והם נתפסים כבלתי שוויוניים בעיני 56.4% מהרשויות. כמו כן, חצי הרשויות אינן מסכימות עם השיטה בה קושרים את שיעור הגביה וההכנסות העצמיות של הרשות המקומית בזכאות לקבל מענק האיזון, וגם כאן נאמר שהיא בעייתית (45% אמרו כך). עמדה דומה התקבלה בנוגע להתניה של משרדי ממשלה במימון תקציב תואם (Matching) כדי לקבל מימון ממשלתי. הרשויות תופסות אותה כחסם בפני השגת משאבים לביצוע פרויקטים ואספקת שירותים ומבקשות לבטלה, במיוחד לגבי רשויות חלשות. לכן מוצע לקבוע מימון תואם דיפרנציאלי, כך שאחוז ההשתתפות של רשויות הנמצאות במעמד סוציו-כלכלי נמוך יהיה נמוך בהתאם.

**מצב כלכלי וניהול כספי:** לאחר סקירה של מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות הערביות מזוויות שונות ולפי דיווח עצמי של ממלאי תפקידים בכירים ברשויות המקומיות הערביות ניתן לסכם ולומר כי 68.4% מהן נמצאות כיום בגירעון תקציבי, עובדה המלמדת שהתמיכות המתקבלות אינן מספיקות. עוד מצאנו שכ-70% מהרשויות סובלות מחובות אבודים העולים על 30% מחיובי הארנונה. לפי הממצאים, 87.5% מהרשויות המקומיות מנהלות את הוצאותיהן בצורה ראויה ומקצועית, נתון המותיר שאלה בנוגע לשיעור הגבוה של החובות האבודים.

בשאלה מעמיקה יותר על ניהול הכספים ברשויות המקומיות הערביות, מצאנו ש-60% מהן מנצלות באופן מלא את המשאבים הכספיים המוקצים ממשרדי ממשלה, והשאר לא מנצלות את מלוא המשאבים בשל חסמים שונים וגורמים נוספים. ניהול כספי טוב מתבטא גם בניצול מיטבי של מירב המקורות התקציביים האפשריים, ומנתוני המחקר עולה תמונה לפיה הרשויות המקומיות הערביות אינן מצליחות לעשות זאת.

**תוכניות פיתוח:** תכנון רב שנתי הוא כלי ליישם החלטות ולבצע שינוי. תוכנית רב שנתית כזאת לפיתוח היישוב המשקפת את מלוא צורכי היישוב לעוד חמש או עשר שנים קיימת ב-37.5% מהרשויות, וקיימת חלקית בעוד 37.5% נוספות. היוזמה להכנת תוכנית לפיתוח כלכלי של הרשות היא צעד רציני יותר ויש להגיש אותה למשרדי הממשלה כמו שעשו 57.9% מהרשויות.

אנו סבורים כי על כל הרשויות המקומיות הערביות לעשות צעד נוסף ומשמעותי בתהליך על מנת להגיע לקידום ופיתוח, כלומר ליזום בעצמן תוכניות פיתוח, לתכנן ולפעול יחד לטובת האוכלוסייה. אל לרשויות המקומיות הערביות להמתין לסיוע החיצוני כי הוא תמיד יהיה חסר, מינימאלי ומותנה (כמו בדרישה של תקציב תואם), לא תמיד ברור ולא תמיד מתחשב בתנאיהן המיוחדים של הרשויות.

**תמיכה ממשלתית:** קולות קוראים מטעם משרדי ממשלה הם דרך אחת לקבל מימון לפרויקטים ביישובים. בשלוש השנים האחרונות, כמעט כל הרשויות (97.5%) הגישו בקשה לקבלת מימון ממשרדי ממשלה עליה ידעו דרך קולות קוראים, כלומר – מדובר במקור מידע חשוב עבור הרשויות.

אשר להחלטות ממשלה העוסקות בתמיכה ופיתוח של הרשויות המקומיות הערביות, נמצא כי בהתייחס לחמש השנים האחרונות, 44.7% מהרשויות מודעות לקיום החלטה ממשלתית כלשהי הנוגעת להן ו-26.3% מודעות להחלטה אך היא לא יישומית כי אינה כוללת תקציב ייעודי ברור.

ממצא מעודד העולה מהשאלון הוא כי קיים אמון של הרשויות המקומיות הערביות בממסד הממשלתי וקיימת נכונות לשתף פעולה עם הממשלה לצורך קידום הרשויות ומימוש מיטבי של החלטות הממשלה ושל הזכויות במשרדי הממשלה השונים. כמעט כל הרשויות (95%) העלו את הצורך להקים גוף ממשלתי אשר יסייע להן להכיר את הזכויות וההחלטות הרלוונטיות, להתגבר על החסמים ולהגיש בקשות למימון פרויקטים. הצורך ביחידה זאת נובע מהעדיפות הברורה שבעבודה מול גוף מרכזי אחד לעומת עבודה מול כל משרד ממשלתי בנפרד, כפי שקיים כיום.

**לסיכום**, הממצאים מלמדים על מצב הרשויות המקומיות הערביות, שאינו במיטבו. למרות זאת, נשמע הרבה רצון להוביל לשינוי ומוטיבציה לעתיד יותר טוב. יתר על כן, היוזמה לבניית מודל העשוי לשמש את הרשויות המקומיות בפיתוח שלהן, והנותן כלי למדוד את ההשפעה של פרויקטים כלכליים מלמד גם כן על הנכונות לקדם את המצב הקיים ולפעול יחד (מערכת, רשויות, שלטון, יזמים ותושבים) ולהתגבר על החסמים כדי לסרטט עתיד אחר ולהוביל לשינוי המציאות, עם ריבוי תעשייה ומסחר ביישובים הערביים.

## החלטות ממשלה בנוגע לרשויות המקומיות הערביות

הממשלה מקבלת מדי שנה מאות החלטות ליישום מדיניותה. המעקב אחר ביצוע החלטותיה והדיווח על כך מוסדרים בתקנון עבודת הממשלה. מחקר של המרכז הישראלי להעצמת האזרח "עשור של החלטות ממשלה"<sup>2</sup> סקר את כל ההחלטות של שלוש הממשלות האחרונות: מהממשלה ה-31 בראשותו של אהוד אולמרט ועד הממשלות ה-32 וה-33 בראשותו של בנימין נתניהו. המחקר מצא כי הנושאים המרכזיים שהיו על סדר יום הממשלות בעשור האחרון הם:

- **מדיני-בטחוני:** עיקר ההחלטות התקבלו על רקע פעולות צבאיות ומבצעיות מרכזיות דוגמת מלחמת לבנון השנייה, מבצעים ברצועת עזה ונושאים הקשורים לעסקאות שבויים ושחרור אסירים. שיעור ההחלטות הביצועיות בנושא זה פוחת בהדרגה מהממשלה ה-31 (11.7%), דרך הממשלה ה-32 (8%) ועד הממשלה ה-33 (6.8%).
- **זיור ונדל"ן:** הנתונים מעידים על מיקום הולך וגובר של נושא הדיור בסדר יומן של הממשלות על פני העשור האחרון, ומשקפים את הרחבת העיסוק מצד הממשלה במשבר הדיור בשנים האחרונות משיעור של 5.4% החלטות ביצועיות בממשלה ה-31, ל-8.8% בממשלה ה-32 ועד לכדי 14.3% בממשלה ה-33.
- **שירותים חברתיים בשלושה תחומים מרכזיים:** חינוך, בריאות ורווחה. ניתן לראות שיעור הולך ופוחת של החלטות ביצועיות על פני שלושת הממשלות, ובעיקר שיעור נמוך של החלטות ביצועיות בתחומים אלו בממשלה ה-33. בחינוך: משיעור של 6% בממשלה ה-31 ו-7.2% בממשלה ה-32 למחצית מכך - 2.9% בממשלה ה-33. ברווחה: משיעור של 5.1% בממשלה ה-31, ל-4.3% בממשלה ה-32 ול-1.7% בלבד בממשלה ה-33. בבריאות: משיעור של 5.1% בממשלה ה-31 וה-32 לשיעור של 3.2% בממשלה ה-33.
- **אנרגיה, מים ותשתיות:** קיימת עליה בשיעור ההחלטות הביצועיות בנושא האנרגיה, המים והתשתיות. ההחלטות הביצועיות עלו מרמה של 6.4% בממשלה ה-31 לשיעור של 7.2% בממשלה ה-32 ועד לשיעור של 12.4% בממשלה ה-33.
- **פנים ושלטון מקומי:** בנושא זה קיימת ירידה בהחלטות הממשלה הביצועיות בעניין השלטון המקומי, כך ששיעור ההחלטות הביצועיות ירד מרמה של 11.1% בממשלה ה-31 לרמה של 10.8% בממשלה ה-32 עד לשיעור של 7.8% בממשלה ה-33.

## האוכלוסייה הערבית בהחלטות הממשלה

כבר בהצעה לשיפור עבודת הממשלה שהגישו השרים אהרון יריב וגד יעקובי ב-1974 נאמר ש"כיום עוסקות הממשלה וועדות השרים בנושאים אשר אין כל סיבה שלא יידונו בפורום אחר, ונושאים רבים נדונים בהן תוך ירידה לפרטים מקצועיים במידה יתרה". גם ועדת קוברסקי המליצה בשעתה "להעביר נושאים פורמאליים-



טכניים מסדר היום של הממשלה לפורום המנכ"לים ... בכך תוקל מעמסת היתר הכמותית על סדר היום של הממשלה ויתאפשר לה להתמקד בנושאים מרכזיים...".

בעניין זה כתב שופט בית המשפט העליון ולשעבר היועץ המשפטי לממשלה, אליקים רובינשטיין, במאמרו מ-1996, כי "שאלה מהותית כשלעצמה, מעבר לפורמאליות של סדר היום, מהם הנושאים שאכן מובאים בפועל לדיון בממשלה. למען האמת, קשה למצוא הסבר ראוי למצב הקיים ולאפיין את הנושאים העולים לדיון".

מחקרנו עוסק במדיניותה של ממשלת ישראל כלפי האזרחים הערבים במדינה ובפעולותיה במגזר הערבי. מדיניות הממשלה היא תכנית פעולה המכוונת לשם השגת מטרות. היא עשויה לבוא לידי ביטוי בפעולות של משרדי הממשלה ושל הגופים הכפופים לה. החלטות הממשלה קשורות, בין השאר, בהקצאת משאבים וכן בייזום פעולות חקיקה ובאכיפת חוקים. מדיניות הממשלה עשויה להיות לא מתוכננת וגם היעדר עשייה בתחום מסוים הוא למעשה ביטוי של מדיניות. הממשלה איננה הגורם היחיד המשפיע על האזרחים הערבים – גם גופים הפועלים לצדה עשויים להשפיע עליהם. למשל, הרשות המחוקקת יכולה לחוקק חוקים שאינם תואמים את מדיניות הממשלה או להשפיע על פעולותיה באמצעות ועדות הכנסת, והרשות השופטת יכולה לפסוק דין בניגוד להחלטות הממשלה ולמדיניותה אם השופטים סבורים שהן סותרות את ערכי היסוד של המדינה. מדיניות הממשלה מתגבשת כנגד האתגרים המקומיים, האזוריים והבין-לאומיים של מדינת ישראל ומושפעת גם מהשיח הציבורי.

### האוכלוסייה הערבית כמיעוט

האוכלוסייה הערבית בארץ הינה מיעוט אתני-לאומי פריפריאלי, הווה אומר, מיעוט מספרי וסוציולוגי חסר כוח והשפעה. חרף העובדה שהם מהווים כחמישית מן האוכלוסייה, אין להם ייצוג בעילית הכלכלית, השלטונית, הצבאית והתרבותית של המדינה. לפיכך הם גם אינם שותפים למעגלי מקבלי החלטות. לא ייפלא, אפוא, שהם חשים תחושת קיפוח עמוקה, המולידה תסכול גובר והולך, דבר המאיר מציאות חברתית קשה שבה ערביי ישראל נמצאים בתחתית הפירמידה הריבודית של החברה הישראלית. זו תוארה עוד בראשית שנות ה-80 כ"סדר אתני משולש", שבראשו היהודים האשכנזים, בתווך היהודים המזרחיים ואילו בתחתית – ערביי ישראל.

וועדת אור התייחסה למערכת היחסים בין המיעוט הערבי לרוב היהודי כחלק מחקר אירועי אוקטובר 2000: "יחסי מיעוט ורוב הם בעייתיים בכל מקום ובמיוחד במדינה המגדירה את עצמה על פי לאומיותו של הרוב. לדילמה המתעוררת במדינה כזו אין למעשה פתרונות מושלמים ויש גם הטוענים כי קיים ניגוד מהותי בין עקרונות מדינת-לאום רובנית לבין עקרונותיה של דמוקרטיה ליברלית". אשר לאפליה שחיים בה אזרחיה הערבים של המדינה כגורם יסודי ברקע לחיכוכים ולהתנגשויות שפרצו בין אזרחים ערבים לבין השלטונות כתבה הוועדה בדו"ח:

"אזרחי המדינה הערבים חיים במציאות שבה הם מופלים לרעה כערבים. חוסר השוויון תועד במספר רב של סקרים ומחקרים מקצועיים, הוא אושר בפסקי דין ובהחלטות הממשלה וכן מצא את ביטויו בדו"חות מבקר המדינה ובמסמכים רשמיים אחרים. אף שרמת המודעות להפליה זו בקרב הרוב היהודי היא לעתים קרובות נמוכה למדי, בתחושותיהם ובעמדותיהם של האזרחים הערבים היא תופשת מקום מרכזי. היא מהווה, לדעת רבים, הן במגזר הערבי והן מחוצה לו, כולל בקרב גורמי הערכה רשמיים, גורם מתסיס מרכזי. כך גם לגבי מישורים שונים, בהם לא נעשה די כדי להתמודד עם מצוקותיו וקשייו המיוחדים של המגזר הערבי. לפיכך, יש לראות תופעות אלה כגורמי יסוד העומדים ברקע לחיכוכים ולהתנגשויות שפרצו בין אנשי המגזר הערבי לבין השלטונות".

מעמדה הפריפריאלי של האוכלוסייה הערבית מביא לחוסר השפעה על החלטות הממשלה בכלל ועל החלטות הממשלה הנוגעות לאוכלוסייה הערבית בפרט. סקירת החלטות הממשלה השונות מעלה כי חלקה של האוכלוסייה הערבית בהחלטות הממשלה השונות היה זניח, אך עם מגמה של עליה במיוחד בשנים האחרונות. במשך 23 שנים נתקבלו כ-9,000 החלטות שרק 101 מתוכם, המהוות כ-1% מכלל החלטות, היו החלטות ייעודיות

בעניין נושאים שונים של האוכלוסייה הערבית. חשוב לציין, כי כל החלטות הממשלה לא לקחו בחשבון ולא התייחסו לאוכלוסייה הערבית המתגוררת בערים המעורבות. קיימת אבחנה במשרד ראש הממשלה בין קבוצות שונות המרכיבות את האוכלוסייה הערבית. בהתאם להחלטות הממשלה עולה כי ההחלטות הייעודיות שויכו לשלוש קבוצות עיקריות: (א) הדרוזים, (ב) המיעוטים, (ג) הבדואים. מהסקירה עולה, כי תקופת השפל ביחס לאוכלוסייה הערבית הייתה בזמן ממשלת אריאל שרון ה-29 בה נתקבלו רק שלוש החלטות ייעודיות בעניין האוכלוסייה הערבית בחלוקה שווה בין הקבוצות. זה הזמן לציין כי בתקופת ממשלה זו התרחשו אירועי אוקטובר 2000.

### טבלה מס 1: רשימת הממשלות אליהן מתייחס המחקר

מס	מס. ממשלה	סה"כ החלטות ממשלה	סה"כ החלטות ממשלה ייעודיות בעניין האוכלוסייה הערבית
1	25-26 - רבין/ פרס	אין נתון	15
2	27 - בנימין נתניהו	אין נתון	11
3	28 - אהוד ברק	אין נתון	16
4	29 - אריאל שרון	29	3
5	30 - אריאל שרון/אהוד אולמרט	1,115	8
6	31 - אהוד אולמרט	2,057	14
7	32 - בנימין נתניהו	3,913	14
8	33 - בנימין נתניהו	1,886	20
	סה"כ	9,000	101

### החלטות ייעודיות בעניין האוכלוסייה הערבית:

השנים 1992 עד 2015 התאפיינו באי יציבות שלטונית בארץ, כך שבמשך תקופה של 23 שנים כיהנו 9 ממשלות. ניתן לחלק את החלטות הממשלה לשתי תקופות:

1. התקופה הראשונה: לפני אירועי אוקטובר 2000: בתקופה זו, שכללה את ממשלות רבין-פרס ה-25-26, ממשלת נתניהו ה-27 וממשלת אהוד ברק ה-28, נתקבלו ביחד 42 החלטות ייעודיות בעניין האוכלוסייה הערבית. עיקר ההחלטות התמקדו בבדואים ובדרוזים כך שבגין שתי הקבוצות ביחד נתקבלו 35 החלטות.
2. התקופה השנייה: לאחר אירועי אוקטובר 2000: תקופה זו כוללת את ממשלת אריאל שרון ה-30, ממשלת אהוד אולמרט ה-31 וממשלות בנימין נתניהו ה-32 וה-33. בתקופה זו נתקבלו 56 החלטות ייעודיות בעניין האוכלוסייה הערבית, כך שהדגש היה על אוכלוסיית המיעוטים שנתקבלו בגינה 29 החלטות, האוכלוסייה הבדואית באה לאחר מכן עם 17 החלטות והדרוזית קיבלה תשומת לב פחותה עם 8 החלטות ייעודיות בלבד.

### טבלה מס. 2: התפלגות ההחלטות הממשלתיות לקבוצות האוכלוסייה לפי ממשלה

קבוצה / ממשלה	25-26 רבין פרס	27 נתניהו	28 אהוד ברק	29 אריאל שרון	30 אריאל שרון	31 אהוד אולמרט	32 בנימין נתניהו	33 בנימין נתניהו
מיעוטים	4		3	1	5	5	7	12
בדואים	4	6	8	1	3	6	5	5
דרוזים	7	5	5	1		3	2	3
סה"כ	15	11	16	3	8	14	14	20

אירועי אוקטובר 2000 מהווים אירוע מכוון ביחס ממשלות ישראל כלפי האוכלוסייה הערבית בכל הקשור ביחס האוכלוסייה למדינה. מרבית ההחלטות כפי שיוסבר להלן התמקדו בתחום יחס המשטרה כלפי האוכלוסייה הערבית.



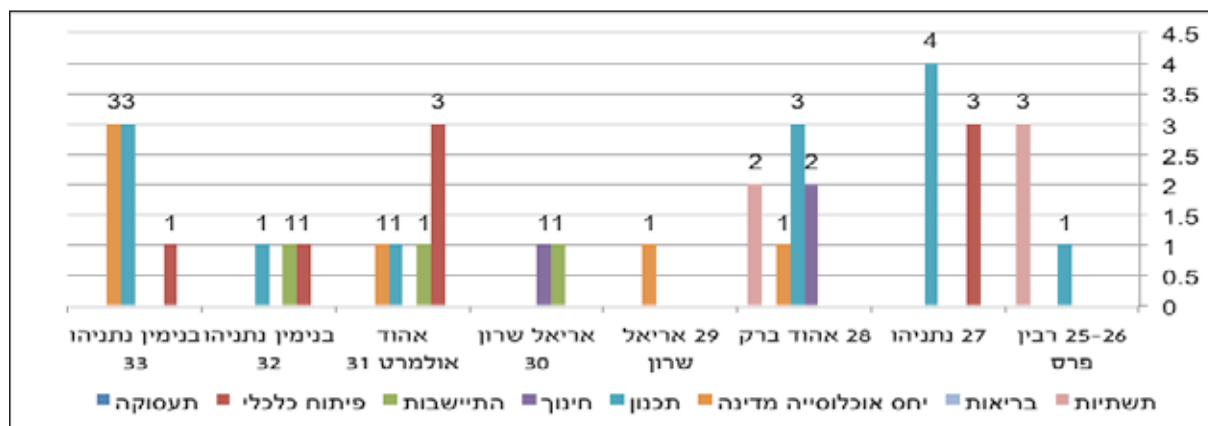
### תחומי החלטות הממשלתיות:

תחומי החלטות הממשלתיות הייעודיות היו לרוב שונים בין קבוצות האוכלוסייה הערבית, כפורט להלן (ר' נספח 9):

#### 1. הבדואים:

החלטות הממשלה מבחינות בין אוכלוסייה בדואית המתגוררת בצפון הארץ לזו המתגוררת בצפון ומרכז הנגב. כל החלטות הממשלתיות בעניין הבדואים התמקדו בתחומים של: פיתוח כלכלי, תשתיות, יחס האוכלוסייה למדינה, תכנון, התיישבות, חינוך ובריאות.

#### תרשים מס. 1: התפלגות החלטות ממשלה לבדואים לפי ממשלה

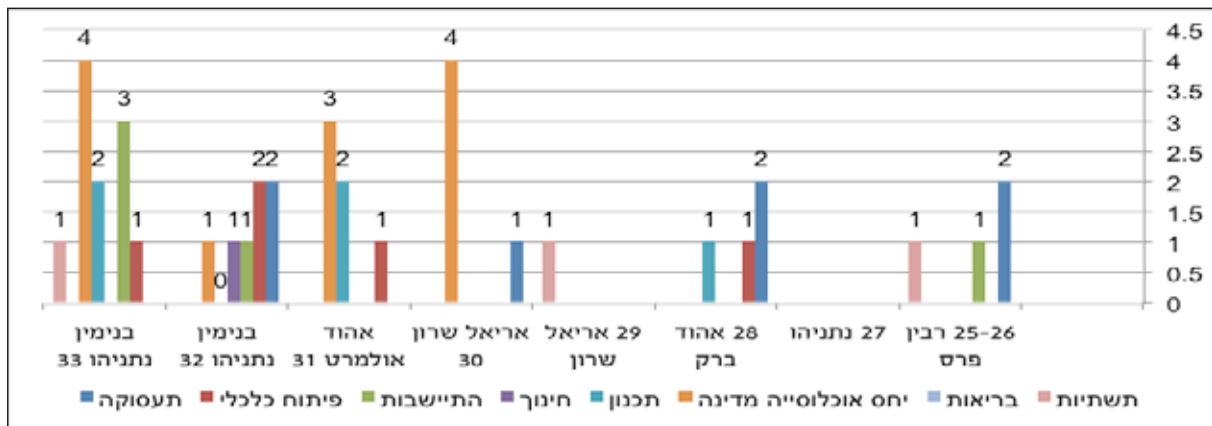


בתקופה שלפני אירועי אוקטובר 2000, מרבית החלטות הממשלה בעניין הבדואים התמקדו בתחום תכנון יישובים בדרום, תשתיות ופיתוח כלכלי. תחום התכנון כלל נושאים כגון צווי הריסה, הקמת מנהלת יישובים, הקמת יישובים נוספים לאכלוס, הסדרת קרקעות ופיצוי למפונים, פיתוח תשתיות ותביעות בעלות. בחום התשתיות החלטות התמקדו בחיבור יישובי הבדואים בדרום לחשמל והקמת מערכות ביוב. בתחום הפיתוח הכלכלי החלטות התמקדו בעיקר בהקניית מעמד של יישוב מוכר ליישוב ערב אל נעים. בתקופה שלאחר אירועי אוקטובר 2000, החלטות הממשלה המשיכו להתמקד בתכנון, במיוחד עבור ההתיישבות הבדואית בדרום, וכן בפיתוח הכלכלי, בתוכנית חומש רב שנתית לפיתוח הבדואים בצפון ובדרום וביחס האוכלוסייה למדינה בכל הקשור בהקמת רשות להסדרת ההתיישבות בנגב.

## 2. מיעוטים:

התייחסות ממשלות ישראל לאוכלוסיית המיעוטים קיבלה ביטוי בהחלטותיה לפני ואחרי אירועי אוקטובר 2000. בתקופה לפני אירועי אוקטובר 2000 נתקבלו החלטות זניחות ביחס לאוכלוסיית המיעוטים, כך בתקופה זו נתקבלו רק 8 החלטות ומחציתן בתחום התעסוקה בשירות הציבורי.

### תרשים מס. 2: התפלגות החלטות ממשלה למיעוטים לפי ממשלה



ההחלטות העיקריות בתחום זה היא החלטה מס 2278 (ממשלת ברק ה-28) מיום 2000/8/24 שעניינה להביא לכך כי עד תום 2004 יגיע מספר המועסקים בשירות המדינה ל-10%, והחלטה מס 4193 (ממשלת בנימין נתניהו ה-32) מיום 2012/01/29 שעניינה הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה, במיוחד בקרב נשים ערביות. בתחום הפיתוח הכלכלי נתקבלה החלטה חשובה הידועה בשם "תוכנית הארבעה מיליארדים" של אהוד ברק שדגלה בקידום תוכניות בנייה ביישובים הערביים ופיתוח תשתיות. בתקופה שלאחר אירועי אוקטובר 2000 חל שיפור ביחסן של ממשלות ישראל בכל הקשור לאוכלוסיית המיעוטים, דבר המתבטא בהחלטות ייעודיות רבות. בתקופה זו נתקבלו 28 החלטות, כאשר 12 מהן התמקדו בתחום יחס אוכלוסיית המיעוטים עם המדינה. ההחלטות התמקדו בהקמת רשות לקידום המיעוטים במשרד ראש הממשלה (1204), הגברת המודעות ליחסים עם המגזר הערבי עקב אירועי אוקטובר 2000 (החלטה 2027), פריסת משטרת ישראל ביישובי המיעוטים, הרחבת מערך השירות האזרחי והלאומי ושילוב מיעוטים בשירות האזרחי (שויון בנטל).

נתקבלו 4 החלטות בתחום פיתוח כלכלי לאוכלוסיית המיעוטים. ההחלטות התמקדו בהכנת תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים לשנים 2010-2014 (החלטה 1539) אשר התמקדה ב-13 רשויות מקומיות בלבד ב-4 תחומים עיקריים:

- החלטה ראשונה: פיתוח כלכלי תעסוקתי, דיור ונדל"ן, נגישות תחבורתית, ביטחון אישי ואכיפה. תקציב התוכנית יעמוד על סך 778.5 מיליון ₪.
- החלטה שנייה (4432) אשר מהווה הרחבה להחלטה מס 1539 בפרק המגורים והנדל"ן, כוללת את כל יישובי מגזר המיעוטים (למט יישובים המקבלים סיוע אחר בתחום הדיור אשר אינו נופל בגדר החלטה 1539).
- החלטה שלישית (1140) מהווה תוכנית רב שנתית לסיוע בפיתוח תשתיות ביו.
- החלטה רביעית (2365) מתווה פעילות ממשלה לשנת 2015 בתחום תחבורה, ביטחון פנים, פיתוח כלכלי-תעסוקתי, פיתוח תשתיות תיירותיות, בינו.

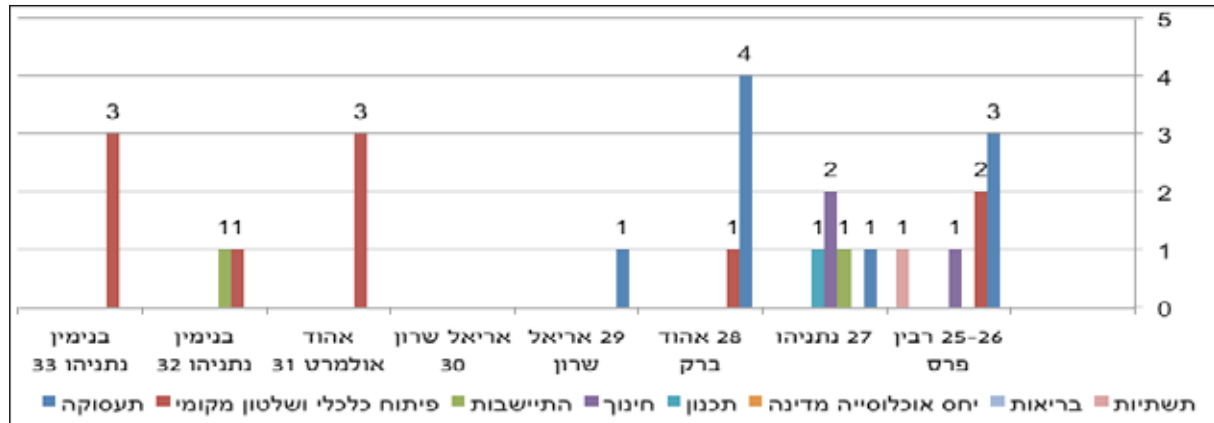
נתקבלו 5 החלטות ייעודיות שתכליתן הוספת יישובים חדשים: החלטה אחת (925) התמקדה בהוספת היישוב גוש חלב; החלטה שנייה (2371) התמקדה בהעצמת פיתוח העיר לוד והכרזה על עיר זו כיישוב בעל עדיפות לאומית; החלטה שלישית (2259) התמקדה בהקמת מבני ציבור ביישוב ערב אל נעים; החלטה רביעית (1298) התמקדה בפיתוח העיר טייבה בשנים 2014-2017; החלטה החמישית (957) התמקדה גם היא בעיר טייבה ומהותה להכיר בעיר טייבה כיישוב בעל עדיפות לאומית.

כמו כן נתקבלו 5 החלטות בתחום התכנון. ההחלטות התמקדו בקידום תוכניות מתאר (החלטה 787), בחינת הקמה של עיר חדשה (38140), תוכניות למיפוי ושלטים (1519) והסדרת משק הפסולת (1496).

### 3. דרוזים:

בניגוד למיעוטים והבדואים, רוב החלטות הממשלתיות התמקדו בתקופה שלפני אירועי אוקטובר 2000 בתעסוקה. בתקופה זו נתקבלו 9 החלטות שמתמקדות בהגברת התעסוקה של הדרוזים בשירות הציבורי.

#### תרשים מס. 3: התפלגות החלטות ממשלה דרוזים לפי ממשלה



ההחלטה הבולטת בתחום זה הייתה החלטה מס' 1157 של ממשלת אהוד ברק להגדלת שיעור המועסקים במגזר הדרוזי והצ'רקסי ל-10% לקראת תום שנת 2004. בתחום הפיתוח הכלכלי של הרשויות הדרוזיות, תוכנית החומש למגזר הדרוזי (החלטה מס' 2425) התמקדה בהענקת תקציבי פיתוח לשנים 2003-2000 בסך של 560 מיליון ₪. החלטה מס' 361 בעניין תקציב הרשויות המקומיות דגלה בהגדלת תקציב הרשויות המקומיות. לאחר אירועי אוקטובר 2000 התמקדו החלטות הממשלתיות בתחום הפיתוח הכלכלי, ונתקבלו 9 החלטות כאשר 8 מהן בתחום הפיתוח הכלכלי, למשל: החלטה מס' 3855 בעניין סבסוד הוצאות פיתוח, החלטה מס' 412 בעניין תוכנית רב שנתית לפיתוח היישובים הדרוזיים לשנים 2006-2009 בתקציב של 447.6 מיליון ₪, והחלטה מס' 2861 שמהווה תכנית רב-שנתית לפיתוח והעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסים לשנת 2011-2014 בתקציב של 649 מיליון ₪.

#### בקה על ביצוע החלטות הממשלתיות:

לא קיים גוף במשרד ראש הממשלה הבודק את יישום החלטות הממשלה והעוקב אחר הוצאתן לפועל. תקנון פעילות הממשלה מחייב מעקב ודיווח על החלטות הממשלה. לפי התקנון, "במקרים של אי ביצוע החלטה או ביצוע חלקי או ביצוע שסטה במידה כלשהי מהחלטה, יברר מזכיר הממשלה עם השר הנוגע בדבר את הסיבות לכך ואם יש אפשרות לבצע את החלטה כפי שנתקבלה, או אם יש צורך לשנותה". מזכירות הממשלה עוקבת אחרי ביצוע החלטות הממשלה באמצעות מערכת ממוחשבת (להלן המעקב הממוחשב). במאי 1994 קבעה המזכירות נוהל עבודה פנימי "מעקב אחרי ביצוע החלטות ממשלה" (להלן הנוהל). הנוהל קובע, בין היתר, שיש לקיים מעקב אחר יישום החלטות הממשלה ואת אופן המעקב (הכנת תכנית, הודעות לשר, קליטת דיווחי והפקת דוחות מהמערכת הממוחשבת). במעקב הממוחשב הוגדרו 13 קטגוריות לתיאור כל אחד ואחד משלבי הביצוע של החלטות הממשלה, בלשון הנוהל "סטטוס החלטות" (להלן שלב החלטה). השלבים העיקריים הם: לא למעקב; ביצוע טרם החל; בביצוע; בוצע.

בדוח מבקר המדינה 53 ב', התייחס השופט בדימוס אליעזר גולדברג לסוגיית היישום של החלטות הממשלה. ראשית, הזכיר המבקר כי "הממשלה מקבלת מדי שנה מאות החלטות... המעקב אחר ביצוע החלטותיה והדיווח על כך מוסדרים בתקנון. התקנון קובע כי מזכיר הממשלה ... "יפנה בכתב אל השרים, לא פחות מאחת לחודשיים, ויבקש דיווחים בכתב על ביצוע החלטות הנוגעות למשרדיהם, הדיווחים אמורים להימסר בתוך חודש. הדיווח על שלבי יישום החלטות הממשלה, הנשלח למזכיר הממשלה, יישא חתימתו של השר". בדיקת סדרי המעקב על ידי המבקר העלתה כי המעקב הוא, למעשה, טכני בלבד. המזכירות פונה לשר האחראי לביצוע החלטה בכתב סטנדרטי שבו מפורטות הקטגוריות השונות של שלבי ההחלטה. כל שנדרש השר

לעשות הוא לסמן X במקום המתאים, להוסיף במידת הצורך דברי הסבר ולשלחו חזרה למזכירות הממשלה. אם, למשל, מציין השר שהחלטה בביצוע, אין המזכירות בודקת את מידת ההתקדמות שלו ואינה דורשת דיווח לפי קטגוריות ההתקדמות. בנוסף, מזכירות הממשלה לא קבעה, עד לאחרונה, סדרי עדיפויות לביצוע המעקב אחר החלטות הממשלה.

המבקר בדק את אופן יישומן של 18 החלטות ממשלה שהתקבלו בין השנים 1995-2002, וגילה כי ל-12 נקבע לוח זמנים ליישום, ולשש החלטות כלל לא נקבע לוח זמנים לביצוע. מתוך ה-12, 5 לא יושמו, 2 יושמו חלקית, 2 יושמו, ו-3 היו בשלבי ביצוע. המבקר ציין כי התקנון מתייחס גם למקרים של היעדר ביצוע החלטות ממשלה – "במקרים של אי ביצוע החלטה או ביצוע חלקי שסטה במידה כלשהי מהחלטה, יברר מזכיר הממשלה עם השר הנוגע בדבר את הסיבות לכך ואם יש אפשרות לבצע את ההחלטה כפי שנתקבלה, או אם יש צורך לשנותה". בירור זה אמור להתבצע באמצעות מערכת ממוחשבת, לפי "נוהל מעקב אחר ביצוע החלטות ממשלה". אולם, כפי שמציין המבקר, "מזכירות הממשלה ציינה כי... היקף המשימות המוטלות עליה אינו מאפשר קיומו של מעקב עומק". ואכן, המבקר מצא כי מתוך מדגם של 17 דו"חות מעקב ב-4 דו"חות המזכירות כלל לא פנתה לשרים הנזכרים בהחלטות הממשלה... וב-8 מהמקרים השרים לא ענו לפניית המזכירות, שבתורה לא דיווחה לממשלה על אי היענות השר". "לעתים החלטת ממשלה מורכבת ונוגעת לכמה משרדים ורשויות, ולעתים היא מחייבת הקמת ועדה והכנת דוח. התברר שבמקרים מסוימים עקבה המזכירות אחר ביצוע החלטות ממשלה מורכבות באופן חלקי: היא עקבה אחר הביצוע במשרדים אחדים בלבד; פעמים אחדות קיימה המזכירות מעקב רק אחר כמה מסעיפי ההחלטה. מזכירות הממשלה ציינה שהחלטה "בביצוע", ללא פירוט, גם אם רק אחד מהמשרדים המוזכרים בהחלטה יישם את חלקו בה או אם התחילו לבצע רק אחד מסעיפיה". לסיכום מציין הדו"ח כי:

"מתברר שאין נוהל מסודר למעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה... ולכן המזכירות אינה יכולה לתת מידע מלא ואמין על יישום החלטותיה. כתוצאה מכך, נפגעת לדעת המבקר עבודת הממשלה. מזכירות הממשלה לא קבעה לעצמה כמה זמן יימשך המעקב אחר ביצוע החלטה ומה עליה לעשות אם החלטה אינה מיושמת עד אותו מועד. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמזכירות תדווח על כך לממשלה, כדי שתחליט אם לבטל את ההחלטה, לשנותה או לעמוד על ביצועה. לממשלה יש אפוא "גבנון": החלטות ממשלה רבות (כולל החלטות של ממשלות קודמות) שטרם הוחלל בביצוען."

**ועדת קוברסקי:** ראש הממשלה ושר האוצר דאז בשנת 1986, מינו ועדה ציבורית בראשות מנכ"ל משרד הפנים דאז מר חיים קוברסקי לבדיקה כוללת של שירות המדינה. לוועדת קוברסקי היו כמה ועדות משנה, ובהן "ועדת משנה לעניין עבודת המטה והכנת חומר לשיפור דיוני הממשלה".

הוועדה הצביעה על הליקויים בעבודת המטה של משרדי הממשלה בכל הנוגע להכנת חומר לדיוני הממשלה וציינה, כי "מזדקרת לעין חולשה בולטת: מערכת קביעת מדיניות ומערכת קבלת החלטות נעדרות שיטתיות והן נשענות על תשומה מועטה בלבד של נתונים, ידע, ניתוחי מדיניות ובחירת חלופות". הוועדה המליצה "לדרוש ממשרדי הממשלה להגיש, כרקע לדיונים ולהצעות החלטה, הצעות החלטה חלופיות עם ניתוח עלות-תועלת, יתרונות מול חסרונות, תשומות, תפוקות וכד'. זאת, במועד מוקדם מספיק לפני הדיון, כדי לאפשר לשרים ללמוד את החומר ולהיוועץ בעניין".

ועדת קוברסקי המליצה "להנהיג עבודת מטה ליד הממשלה ולשפר את הכנת החומר עבורה, על ידי הקמת יחידה לניתוח מדיניות ליד מזכירות הממשלה", שתפקידה יהיה להכין לממשלה חוות דעת וניירות עמדה לצורך קבלת החלטות העיקריות. היחידה הייתה אמורה להתרכז בנושאים בין-משרדיים ובהחלטות קריטיות ולהיות משולבת במזכירות הממשלה (ראו להלן).

**המרכז הישראלי להעצמת האזרח** ערך דו"ח מקיף הסוקר את היקף ביצוען של החלטות הממשלה המרכזיות אותן הבטחות שעמדו בבסיס מצעי הבחירות והובטחו ע"י הממשלה ערב הקמתה. הדוח אשר פורסם בחודש פברואר 2015 בדק את ביצועיהן של שלוש הממשלות האחרונות: הממשלה ה-31 בראשותו של אהוד אולמרט,

הממשלה ה-32 בראשותו של בנימין נתניהו, והממשלה ה-33 בראשותו של בנימין נתניהו. עבור כל אחת מהממשלות האחרונות בחן הדו"ח את מידת יישום החלטות הליבה שהובטחו על ידי הממשלה ערב הקמתה, כפי שהן באות לידי ביטוי בקווי היסוד וההסכמים הקואליציוניים שנחתמו עם כינון הממשלה.

הממצאים המרכזיים העולים מהדו"ח מראים באופן ברור כי הממשלות בישראל מתקשות ליישם את הבטחותיהן לציבור הבוחרים. מירב ההחלטות שיושמו היו בממשלה ה-31 בראשות אהוד אולמרט, אך גם אז מדובר ב-67% בלבד מסך ההחלטות שהתקבלו בהקמת הממשלה. ממשלת נתניהו האחרונה, הקצרה ביותר מבין שלוש הממשלות האחרונות שנבחנו בדו"ח, משלה 624 ימים בלבד וההספק שלה היה בהתאם עם 11 החלטות ליבה ביצועיות בלבד שיושמו. ממשלה זו גם עומדת במקום האחרון בבחינה יחסית, עם יישום של 42% בלבד מהחלטות הליבה שלה. לשם השוואה, הממשלה הקודמת, גם היא בראשות נתניהו, משלה 1,448 ימים – פי 2.5 כמעט. ממשלה זו הצליחה ליישם 45 החלטות שהן כ-64% מן ההחלטות הביצועיות שהיו את קווי היסוד להקמת הממשלה, החלטות שעמדו בלב ההסכמים הקואליציוניים בעת הקמתה. ממשלת אולמרט, לעומתן, כיהנה במשך 1123 ימים, קיבלה 36 החלטות ליבה במסגרת הקמתה ומימשה מהן כ-67%. בעיית אי יישום החלטות הממשלה נוגעת כמעט לכל החלטות הממשלות בעשורים האחרונים אולם היא חמורה ביותר בהקשר החלטות הנוגעות לאוכלוסייה הערבית.

**דו"ח עמותת סיכוי:** בכל הקשור להחלטות הממשלתיות הייעודיות בגין האוכלוסייה הערבית, לא קיים במשרד ראש הממשלה גוף הבודק את היישום והמעקב לאחר החלטות אלה. דוח עמותת סיכוי "מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים 2004-2005"<sup>3</sup> עקב אחר חלק מהחלטות ועדת השרים לענייני מגזר המיעוטים שהתקבלו בין השנים 1999-2005 ואת שיעור ביצוען, כמפורט להלן:

- החלטה 2467: התוכנית הרב-שנתית לפיתוח היישובים הערביים (תוכנית ה-4 מיליארדים): במסגרת התוכנית הרב-שנתית לפיתוח היישובים הערביים הוקצה סכום כולל של 3.9469 מיליארד ₪ לשנים 2001-2004. תוכנית הפיתוח כוללת את הרשויות המקומיות הערביות ואת היישובים הערביים השייכים למועצות האזוריות. מדובר בסה"כ ב-73 יישובים ב-56 רשויות מקומיות, מתוכם 50 עיריות ומועצות מקומיות ערביות, ועוד 23 יישובים ב-6 מועצות אזוריות. עקב קיצוצים במהלך תקופת ביצוע התוכנית הוקצה בפועל סכום כולל של 3,150.7 מיליארד ₪, המהווה 80% מהתקציב המקורי על פי החלטת הממשלה. מהסך הנ"ל עמדה רמת הביצוע על 87%, היינו סכום הביצוע בפועל עומד על 2,738.3 מיליארד ₪ המהווים 69.4% מהתקציב המקורי, על פי החלטת הממשלה. נתוני הביצוע נלקחו מדוח מעקב ביצוע החלטה 2467, אוגוסט 2005 של אגף מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה.
- תוכנית הפיתוח לבדואים בצפון (החלטות 4464 ו-1403): במסגרת תוכנית הפיתוח ליישובים הבדואים בצפון (החלטה 4464) הוקצו 614.95 מיליון ₪, מתוכם עמד סכום הביצוע על 540 מיליון ₪ המהווה 87.8% מסך ההקצאה במסגרת החלטת הממשלה. הדוח נסמך על הודעה לעיתונות מאת מזכיר הממשלה עו"ד ישראל מימון מיום 27.1.2004 כפי שפורסמה באתר משרד ראש הממשלה.
- תוכנית הפיתוח לבדואים בדרום (החלטות 881 ו-3956): במסגרת החלטה 881 תוכנית הפיתוח ליישובים הבדואים הקיימים בדרום (7 יישובים) הוקצו 1,084.75 מיליון ₪ לשנים 2003-2008. מדו"ח מבקר המדינה מס' 54 ב' עולה כי רק חמישה מהמשרדים החלו ביישום החלטה במהלך 2004 (משרדי המשפטים, הבריאות, התשתיות הלאומיות, מינהל מקרקעי ישראל ומע"צ). נכון לסוף ינואר 2004 הוקצו רק 37% מהסכום שאמורה הייתה הממשלה להקצות במהלך אותה שנה. יתר המשרדים לא החלו כלל, עד אותו מועד, ביישום התוכנית. בשנת 2005 הוקצו 210 מיליון ₪ במסגרת תוכנית הפיתוח ליישובים הבדואים החדשים במסגרת החלטה 3956 הוקצה סך נוסף של 387.7 מיליון ₪ לשנים 2005-2008.

יש לציין כי, בהתאם לדו"ח עמותת סיכוי, עולה כי הדוח נשען על דיווחים ולא על בדיקה של עורכי הדוח, בכל הקשור למידת ביצוע החלטות הממשלתיות.

## בקרה על ביצוע ההחלטות הממשלתיות:

- תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים (החלטה 1539): לאשר תוכנית רב-שנתית לשנים 2010 עד 2014 לפיתוח כלכלי ביישובי מגזר המיעוטים (הכולל את המגזר הערבי, לרבות העדה הבדואית, דרוזים וצ'רקסים), אשר תתמקד ב-13 יישובים גדולים, אשר נבחרו כפיילוט (נצרת, שפרעם, סח'נין, מג'אר, עראבה, טמרה, דלית אל כרמל, עוספיה, טירה, כפר קאסם, אום אל פאחם, קלאנסוואה ורהט). התוכנית תתמקד ב-4 תחומים עיקריים: פיתוח כלכלי תעסוקתי, דיור ונדל"ן, נגישות תחבורתית, ביטחון אישי ואכיפה. תקציב התוכנית יעמוד על סך 778.5 מיליון ₪.
  - תשתיות (כללי): לסייע ולהפעיל תכנית מערכתית ביישובי המיעוטים לשיפור התחבורה הציבורית. להקצות מדי שנה 40% מסך הסובסידיה הממשלתית הניתנת לתוספת שירות בתחבורה ליישובי המיעוטים.
  - בטחון פנים: להפעיל תכנית להרחבת המתחמים המשטרתיים. להפעיל גם בשנת 2015 את תכנית עיר ללא אלימות ואת פעילות הרשות למלחמה בסמים.
  - פיתוח כלכלי תעסוקתי: להפעיל תוכנית הכשרה במקצועות נדרשים, להפעיל מסלול ייעודי בחברות הייטק ויזמים, לבחון קידום פרויקט לפיתוח אזורי תעשייה בשטחי השיפוט של היישובים הערביים, לגבש ולהמליץ תוך 120 יום על עקרונות כלי מדיניות ולקידום חלוקת הכנסות עתידיות מאזורי תעשייה ותעסוקה חדשים והרחבת קיימים.
  - פיתוח תשתיות: להפעיל תכנית לפיתוח תשתיות תיירותיות ביישובי התוכנית. ולעודד ימות העסקית בתחום התיירות בעיר העתיקה בנצרת; להמשיך לפעול להקמה ולשיפור תשתיות ביוב; להקצות תקציבי פיתוח ייעודיים לסיוע בכיסוי חלק משרד הפנים והחינוך בתקצוב הרשויות המקומיות.
  - תשתיות כבישים: לתכנן ולבצע שיפורים תנועתיים ובטיחותיים בכבישים בינעירוניים החוצים את יישובי המיעוטים וכנ"ל בגין הכבישים העירוניים.
  - בינוי: להקים צוות שיגבש בתוך 120 ימים מיום קבלת ההחלטה, תכנית ופתרונות למצוקת הדיור ביישובי המיעוטים.
  - תכנית הפיתוח למגזרי המיעוטים (במסגרת יישום המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (דו"ח "ועדת טרכטנברג") (החלטה 4432): להרחיב את פרק המגורים והנדל"ן של תוכנית החומש בהתאם להחלטה מס' 1539 כך שתכלול את כל יישובי מגזר המיעוטים (למעט יישובים המקבלים סיוע אחר בתחום הדיור אשר אינו נופל בגדר החלטה 1539).
  - פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בשנת 2015 (החלטה 2365): פעולות משרדי הממשלה המתוכננות לעניין פיתוח כלכלי ביישובי מגזר המיעוטים וביישובי התוכנית לשנת 2015 אשר מתבססות בעיקרן על הכלים וצעדי המדיניות שפותחו ויושמו במסגרת החלטה מס' 1539, וזאת מבלי שהוצגה לממשלה בחינה של מידת האפקטיביות של כל פעולה. יישובי המיעוטים ויישובי התוכנית מוכרזים כיישובי עדיפות לאומית לעניין החלטה זו. התייחסה בין היתר לנושאים הבאים:
- **נגישות תחבורתית:** לתכנן ולהפעיל תכנית מערכתית ביישובי המיעוטים לשיפור התחבורה הציבורית, לרבות השלמת תשתיות לצורך כך. להקצות החל משנת 2015, מדי שנה לפחות 40% מסך הסובסידיה הממשלתית הניתנת לתוספת שירות בתחבורה הציבורית לטובת הרחבת השירות ליישובי המיעוטים עד להשוואת רמת הכיסוי התחבורתי של יישובי המיעוטים ליישובים אחרים בעלי מאפיינים דומים.
- **ביטחון פנים:** להפעיל תכנית להרחבת פעילות המתחמים המשטרתיים במתכונת שנקבעה לפי הרישא בסעיף 38 בהחלטה מס' 1539. להפעיל גם בשנת 2015 את פעילות תכנית "עיר ללא אלימות" ואת פעילות הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול ביישובי המיעוטים שבהם קיימת התכנית.
- **פיתוח כלכלי-תעסוקתי:** להפעיל תכנית הכשרה המבוססת על מתן שוברים במקצועות נדרשים בשוק העבודה מקרב בני המיעוטים; להפעיל מסלול ייעודי לתמיכה בחברות הייטק צעירות של יזמים מקרב בני המיעוטים; לבחון קידום פרויקטים לפיתוח אזורי תעשייה בשטחי השיפוט של יישובי התוכנית שהינם זמינים לביצוע ולהשלמה באופן מידי.



- **פיתוח תשתיות תיירותיות:** להפעיל תכנית לפיתוח תשתיות תיירותיות ביישובי התכנית; לגבש תכנית לעידוד היזמות העסקית בתחום התיירות בעיר העתיקה בנצרת.

- **תשתיות:** כבישים בינעירוניים: לאמץ את הודעת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לפיה יתכנן ויבצע שיפורים תנועתיים ובטיחותיים בכבישים בינעירוניים החוצים את יישובי המיעוטים. לצורך ביצוע השיפורים, תגובש תכנית עבודה מפורטת אשר תיקבע בשיתוף מנהל התשתיות במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ואגף התקציבים במשרד האוצר. כבישים עירוניים: לאמץ את הודעת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לפיה יתכנן ויבצע פרויקט תשתית עירוניים ביישובי התכנית. לצורך ביצוע השיפורים, תגובש תכנית עבודה מפורטת אשר תיקבע בשיתוף מנהל התשתיות במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ואגף התקציבים במשרד האוצר.

- **בינוי:** להקים צוות שיגבש בתוך 120 ימים מיום קבלת החלטה זו, תכנית לטיפול בסוגיות דיור ביישובי המיעוטים (להלן "הצוות"). הצוות יעסוק בגיבוש פתרונות למצוקות הדיור ביישובי המיעוטים.

- סבסוד הוצאות פיתוח ביישובי המיעוטים (החלטה 552): לאשר סבסוד הוצאות פיתוח במגרשים ביישובי מיעוטים אשר צפיפות הבניה בהם נמוכה מ־4 יח"ד לדונם. סך עלות הסבסוד לפרויקט תהיה בהתאם להחלטה מס' 4432, קרי לצורך חישוב הסבסוד בפרויקט יילקחו בחשבון אך ורק מגרשים בהם הצפיפות אינה נמוכה מ־4 יח"ד לדונם.

- פיתוח היישוב ערב אל נעים במועצה אזורית משגב (החלטה 2259): הקמת מבני ציבור שתכלול הקמת מבנה רב תכליתי ומגרש ספורט; הקמת שלושה גני ילדים; עבודות פיתוח לבנייה חדשה בעלות של 15 מיליון ₪.

- תכנית להעצמה ולפיתוח של העיר טייבה (החלטה 1298): להפעיל בעיר טייבה תכנית ממשלתית ייחודית לשנים 2014-2017: שיפור תשתיות פיזיות ותכנוניות: להורות לסייע בהסדרת הביוב והמים על יד הקמת מכון לטיהור שפכים ומימון פרויקטים בתחום הביוב והמים; תשתיות תחבורה: לבצע פרויקטים תחבורתיים בהיקף 25 מיליון ₪; קידום תכניות מפורטות על קרקע פרטית: לקדם ולהשלים תכניות מפורטות בקרקע פרטית לרבות איחוד וחלוקה במטרה לתת מענה למצוקת הדיור; פיתוח אזורי תעשייה ותעסוקה: השקעה בשדרוג התשתיות באזור התעשייה הקיים בהשקעה כוללת בסך 10 מיליון ₪ ושדרוג התשתיות הפיזיות לשלוחה להכוון תעסוקתי בטייבה; עידוד יזמות ונגישות לאשראי באמצעות הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים; טיפול בפסולת: קידום תשתיות אצירה ומחזור, הסברה ואכיפה משרד הגנת הסביבה נדרש להעביר את היקף ההשקעה המשוער למשרד ראש הממשלה, בפריסה לשנים 2014-2017 בתוך 120 יום מאישור ההחלטה; העצמת העיר טייבה: להקים צוות בין משרד הפנים והרשות לפיתוח כלכלי של עיריית טייבה אשר יגבש בתוך שישה חודשים תוכנית פיתוח אסטרטגית לעיר; לפעול לקידום תכניות לתכנון אזורי מסחר בעיר; השלמת בניית בית האבות בטייבה.

- תכנית רב־שנתית לפיתוח להעצמת ביישובים הדרוזים והצ'רקסים לשנת 2011-2014 (החלטה 2861): להפעיל תוכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסים בשנים 2011-2014 בהתאם לעקרונות המפורטים להלן:

א. להעצים את האוכלוסייה ביישובים הכלולים בתוכנית, ולצורך כך, בין היתר, לעשות שימוש בשורה של

כלים לתמיכה ולחיזוק הקהילה והפרט בתחומי החינוך, הרווחה, הדיור, התעסוקה והדת;

ב. להעצים את הרשויות המקומיות הכלולות בתוכנית ולצורך כך, בין היתר, לפעול לפיתוח פעילויות כלכליות ביישובים, לחיזוק אזורי תעשייה ולחיזוק התיירות ואתרי מורשת;

ג. לשפר את התשתית התכנונית והפיזית של היישובים והרשויות הכלולים בתוכנית זו, ולצורך כך, בין היתר, לפעול להכנת תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות, להקים מבני ציבור ולפתח את תשתיות התחבורה.

- תכנית לפיתוח והעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסים – תיקון החלטת ממשלה (החלטה 2469): בהמשך להחלטת הממשלה מס' 2861 מיום 13.2.2011, להאריך בשנה נוספת, קרי עד לסוף שנת 2015, את תוקף ההוראות בעניין הקמה ושיקום פיזי של מוסדות רווחה במגזר הדרוזי והצ'רקסי הקבועות בסעיפים 6 ו-23(א) להחלטה 2861 הנ"ל, וזאת ללא תוספת תקציב מעבר לזאת שנקבעה בהחלטה 2861, והכל כדי לאפשר למשרד הרווחה והשירותים החברתיים להשלים את יישומן המלא.

- תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסים (החלטה 2332): להכריז על היישובים הדרוזים והצ'רקסים המפורטים בסוף החלטה זו כיישובים בעלי עדיפות לאומית לעניין החלטה זו ולהפעיל בהם תכנית פיתוח: תכנים, פדגוגיה ותגבור פעילות חינוכית, תגבור שירותי רווחה, שיקום חברתי, עיר ללא אלימות, תרבות חינוך וספורט, תעסוקה, מיתוג התיירות, קידום תכניות מתאר, קידום תכנון מפורט בקרקעות, פיתוח מוסדות ציבור, שילוט ומספור, התייעלות אנרגטית, סיוע בקידום תכנון אורבני, תחבורה ובטיחות, חיזוק שדרת העובדים ברשויות, שיפור תשתיות ביוב, תאגידי ביוב ומים סבסוד בנייה לחיילים משוחררים.
  - תכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים ברמת הגולן לשנים 2014 עד 2017 (החלטה 1052): לאור המאפיינים הייחודיים של ארבעת היישובים הדרוזים ברמת הגולן: מג'דל שמש, בוקעאתא, מסעדה ועין קיניא (להלן: "יישובי המטרה"), להפעיל תוכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת יישובי המטרה בשנים 2014-2017.
  - תכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הבדואים בצפון לשנים 2011-2015 (החלטה 3211): להפעיל תוכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הבדואים בצפון בשנים 2011-2015. בהתאם לעקרונות המפורטים להלן: א. להעצים את האוכלוסייה ביישובים הכלולים בתוכנית ולצורך כך, בין היתר, לעשות שימוש בשורה של כלים לתמיכה ולחיזוק הקהילה והפרט בתחומי החינוך, הדיור, הרווחה, התעסוקה והדת; ב. להעצים את הרשויות המקומיות הכלולות בתוכנית ולצורך כך, בין היתר, לפעול לשיקום ולפיתוח התשתית התכנונית והפיזית של היישובים והרשויות הכלולים בתוכנית זו, ובכלל זה לפעול, בין היתר, לפיתוח רשת הביוב, להכנת תכנוניות בנין עיר מפורטות, להקים מבני ציבור ולפתח את תשתיות התחבורה.
- כפי שצוין, החלטות הממשלה אינן כוללות, בדרך כלל, מנגנוני יישום ובקרה – דבר העולה גם מתשובות הרשויות המקומיות הערביות לשאלון המחקר. 77.5% מהרשויות דיווחו כי לא קיבלו כלל מענקים ייחודיים מהממשלה או שקיבלו מענקים מעטים מאוד, עובדה המראה את המרחק הרב בין החלטות הממשלה הרבות שנתקבלו לבין ביצוען בפועל.



התמקדנו בבדיקת ההחלטות הממשלתיות שנתקבלו בחמש השנים האחרונות. בחמש השנים האחרונות נתקבלו 11 החלטות ייעודיות בגין האוכלוסייה הערבית כמפורט בטבלה מס. 3 להלן:

### טבלה מס 3: החלטות ממשלה בחמש השנים 2010-2015

מס החלטה	שם התוכנית	תאריך קבלת החלטה	מגזר	תקופת הפעלת החלטה	היקף תקציבי (מיליון ₪)
1539	תכנית חומש לפיתוח כלכלי של ישובים במגזר המיעוטים	21.03.2010	מיעוטים	2010-2014	778.5
4432	תכנית פיתוח למגזרי המיעוטים (במסגרת יישום המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי - דו"ח "ועדת טרכטנברג")	18.03.2012	מיעוטים	2012-2016	חלק מהחלטה 1539
2365	פעילות ממשלה לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בשנת 2015	21.12.2014	מיעוטים	2015	חלק מהחלטה 1539
552 (דר/18)	סבסוד הוצאות פיתוח ביישובי המיעוטים	14.07.2013	מיעוטים		חלק מהחלטה 1539
1298	תכנית להעצמה ולפיתוח של העיר טייבה	09.02.2014	מיעוטים	2014-2017	142.62
2861	תכנית רב-שנתית לפיתוח והעצמת יישובים דרוזים וצ'רקסים 2011-2014	13.02.2011	דרוזים	2011-2014	645
2469	תכנית לפיתוח ולהעצמת יישובים דרוזים וצ'רקסים - תיקון החלטת ממשלה	12.03.2015	דרוזים	2015	חלק מהחלטה 2332
2332	תכנית לפיתוח ולהעצמת יישובים דרוזים וצ'רקסים	14.12.2014	דרוזים	2015	175.5
1052	תכנית רב שנתית לפיתוח והעצמת יישובים הדרוזים ברמת הגולן 2014-2017	15.12.2013	דרוזים	2014-2015	209
3211	תכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הבדואים בצפון 2011-15	15.05.2011	בדואים	2011-2015	347
2259	פיתוח היישוב ערב אל נעים במועצה אזורית משגב	30.11.2014	בדואים	2014-2017	20

## התערבות בג"צ

במסגרת המחקר ביקשנו לבחון את תפקידו של בג"צ כגורם מסייע בהסרת אותם חסמים העומדים בדרכן של רשויות מקומיות ערביות במאמציהן להתקדם לקראת ניצול מספק של משאבים לקראת שיפור מצבן והאם בג"צ חייב את המדינה לשנות מדיניות או לבצע דבר מה.

מעמדן המשפטי של החלטות הממשלה אינו ברור ולעתים הממשלה מחליטה בנושאים בהם אין לה סמכות ישירה אלא גורם אחר הוא בעל הסמכות לפי חוק. כמו כן, ישנן החלטות שהן כלליות מדי ואינן ישימות. הפסיקה מראה כי אי-יישום החלטת ממשלה, כשלעצמו, אינו מהווה עילה מספקת לקבלת סעד מבג"צ. עתירות רבות נדחות מסיבות פרוצדוראליות (עתירה מוקדמת או מאוחרת מדי). בעתירות בנושאי תכנון ובנייה סיכוי ההתערבות של בג"צ נמוך למדי. לעומת זאת, קיימת התערבות בנושאי העברות תקציביות שאינן שוויוניות. כך, למשל, בתחומי החינוך, שירותי הדת ובריאות השן. בג"צ בוחן את ערכה של הזכות העומדת בבסיס הסוגיה (למשל – הזכות לבריאות) וזהו הבסיס להתערבות.

הסקירה המדוקדקת של העתירות שמובאת כנספח למחקר מראה כי בית המשפט העליון איננו שש להתערב וככלל אינו משמש גורם בעל משמעות בהקשר של מחקר זה.

## תשלומי התאמה – מצ'ינג

לאורך השנים התקבלו החלטות ממשלה לא מעטות הנוגעות לאוכלוסייה הערבית. הקשיים והפערים שמהם סובלות הרשויות המקומיות הערביות לא נפתרו, היות והחלטות הממשלה לא התייחסו, עד היום, לסיבה מרכזית לפערים אלה, קרי לעיוותים ולכשלים במנגנוני הקצאת התקציבים הממשלתיים. בכך יעסקו שני הפרקים הבאים של המחקר.

במשרדי ממשלה רבים נהוגים הסכמים למימון תואם או משלים של פרויקטים ושירותים שבהם משרדי הממשלה משתתפים במימון שירותים ופרויקטים שהרשות המקומית מפעילה. קיימים שני סוגים של מצ'ינג: מצ'ינג רגיל – העברת תשלומים קבועים ממשרד ממשלתי (לדוגמה: משרד החינוך ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים) למימון שירותים מסוימים שהרשות נותנת; מצ'ינג פיתוח-השתתפות חד פעמית של הממשלה בתקצוב פרויקט מסוים, למשל: משרד הבינוי והשיכון מעביר תקציבים לצורך הקמת מבנים. שיטה זו נהוגה לרוב במשרדי הממשלה הבאים:

### 1. משרד החינוך:

משרד החינוך מממן שורה של מרכיבים משירותי החינוך לתלמידים בחינוך היסודי והעל-יסודי בשיטת המימון התואם. שיעור השתתפות משרד החינוך משתנה בהתאם לסוג השירות ולרמה החברתית-כלכלית של הרשות, כמפורט בטבלה להלן<sup>4</sup>:

**טבלה מס. 4: סוגי המענק המשלים**

הסעיף	סוג הרשות	שיעור השתתפות משרד החינוך
אגרת שכפול, חומרי מלאכה וערכות טכנולוגיה	כל הרשויות	נע בין 50% לרשויות בדירוג סוציו אקונומי 8-10 לשיעור של 90% לרשויות הנמצאות בדירוג סוציואקונומי 1
קב"טים וקב"סים	כל הרשויות	75%
פסיכולוג	כל הרשויות	68%
פסיכולוג מתמחה	כל הרשויות	75%
הסעות	אזורי עדיפות וקו עימות	90%
	מועצות אזוריות	85%
	רשויות המקבלות מענק	50%
	רשויות נטולות מענק	40%
ליווי הסעות-חינוך מיוחד	כל הרשויות	75%
שכר לימוד בגנים מגילאי 3-4 שנכללים בחוק לימוד חובה	כל הרשויות	75%
שכר לימוד בגנים שאינם נכללים בחוק לימוד חובה	מועצות אזוריות	85%
שכר לימוד בגנים באזורי עדיפות לאומית, אשכול 1,2 ושיקום שכונות קו העימות	כל הרשויות	90%
מועדוניות משפחתיות	כל הרשויות	44%
שרתים	כל הרשויות	87%
מזכירים	כל הרשויות	87%
סייעות בחינוך המיוחד בכיתות שיום הלימודים הוארך בהן	כל הרשויות	100%
סייעות בחינוך מיוחד בכיתות שיום הלימודים לא הוארך בהן	כל הרשויות	70%
חינוך על יסודי-עובדי מנהל	כל הרשויות	87%
חינוך על יסודי-עובדי שירותים	כל הרשויות	87%
חינוך על יסודי-ספרנים	כל הרשויות	100%
חינוך על יסודי-סיוע טכני	כל הרשויות	87%
חינוך על יסודי-רכז חינוך	כל הרשויות	100%
אבטחה מוסדות חינוך	כל הרשויות	65%
הורעה ערבית	כל הרשויות	100%
הוראה תגבור צרפתית	כל הרשויות	55%
קרן קרב	כל הרשויות	70%

## 2. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים:

משרד התחבורה מגדיר ארבע רמות השתתפות – 70%, 80%, 90% ו-100%, בהתאם לדירוג הרשות בסולם החברתי-כלכלי. ברשויות החזקות ביותר שיעור ההשתתפות של המשרד הוא 70%, וברשויות החלשות ביותר שיעור ההשתתפות הוא 100%. כאשר המימון הוא בשיעור 100% המשרד מבצע את הפרויקטים בעצמו, ולא הרשויות המקומיות.

## 3. משרד הרווחה והשירותים החברתיים:

ככלל, משרד הרווחה מממן 75% מהוצאות הרווחה של הרשויות המקומיות, עד גובה התקציב, והרשות המקומית ממנת 25% מרוב השירותים שניתנים באמצעותה. הסכם זה מעוגן בחוק התקציב כבר עשרות שנים. חובת ההשתתפות חלה על כל הרשויות המקומיות, בלא הבחנה בין חלשות וחזקות.

## הביקורת על שיטת המציג:

מרבית הרשויות המקומיות הערביות נמצאות בדירוג הסוציו-אקונומי הנמוך ביותר (1-4), ומצבן הכלכלי מקשה עליהן לעמוד בתשלומי המימון התואם. המציאות היום מראה כי כאשר רשות לא יכולה לעמוד בתנאי המימון התואם, היא מוותרת למעשה על השירות ובפועל לא מנצלת את התקציב שהוקצה לה. למעלה מ-70% מהרשויות הערביות דיווחו כי דרישת המימון התואם מהווה מבחינתן חסם למימוש פרויקטים ולמתן שירותים. בנוסף לכך, כמעט שליש מהרשויות המקומיות הערביות דיווחו על כך שהקריטריונים למענקים ממשלתיים אינם ברורים להן.

אם נבחן את תחום הרווחה לדוגמא – כפועל יוצא מהאמור לעיל, רוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות הערביות ניתנים במסגרת מוניציפאלית. 90% מהיישובים שדורגו ע"פ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כיישובים בעלי רמה חברתית-כלכלית נמוכה הינם ערביים. בנוסף, משפחות ערביות מהוות כשליש מכלל המשפחות העניות בישראל, מכאן שתלותם בשירותי הרווחה רבה.

בתחום הרווחה – חסרונם של שירותי רווחה מספקים בא לידי ביטוי בהיעדר טיפול, או בטיפול חלקי ולוקה בחסר ובתופעות קשות שביניהן: פשיעה, אלימות במשפחה, נערות במצוקה, שימוש בסמים ואלכוהול, נוער מנותק, נשירה ממוסדות החינוך, ילדים בסיכון ועוד. הזנחת הטיפול באוכלוסייה הערבית יוצר מעגל סגור שיוביל להחרפת המצב. דוח מבקר המדינה 57 ב' מתח ביקורת חריפה על שיטת המימון התואם בתקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות. בבדיקה נמצא כי בשנת 2005 הייתה ההוצאה הממוצעת של משרד הרווחה עבור כל מטופל ברשויות החזקות גדולה מההוצאה הממוצעת ברשויות החלשות. הפער הגיע עד פי ארבעה (!) בין הרשויות החזקות ביותר והחלשות ביותר. בחלוקה למגזרים ההוצאה בממוצע על מטופל ביישובים המערביים (יישובים שחיים בהם יהודים וערבים) וביישובים היהודים הייתה גבוהה פי-שניים מההוצאה ביישובים לא יהודיים.

בתחום החינוך – בן בסט ודהן מצאו פערים ניכרים בשירותי החינוך לתלמיד המסופקים על ידי הרשויות המקומיות בשנת 2005. חלק מהפערים מקורם במדיניות הממשלתית, אולם עיקר הפערים נובע מהמימון המשלים של הוצאות החינוך על ידי הרשויות המקומיות – ככל שמעמדה החברתי-כלכלי של הרשות גבוה, כך הוצאותיה לתלמיד ממקורות עצמיים גדלות. ההשקעה בחינוך ממקורות עצמיים בשלושת האשכולות הראשונים, שבהם מרוכזות רוב הרשויות הערביות, היא קטנה מאוד – בין 130 ש"ח ל-480 ש"ח לתלמיד; אך מהאשכול הרביעי הוצאות החינוך ממקורות עצמיים עולות מדרגה ל-1,020 ש"ח ועד לשיא של 3,080 ש"ח באשכול השמיני.

למעשה, הפערים בהוצאה לחינוך מועצמים עוד יותר בשל השתתפות ההורים במימון החינוך. תופעה זו ניכרת במיוחד מן האשכול החמישי ומגיעה לשיאה באשכול העליון. סיכום כלל ההוצאה לחינוך המסופקת על ידי הרשויות המקומיות מצביע על פערים גדולים. פערים אלה אינם עולים בשום אופן בקנה אחד עם הכוונות המקוריות של מדיניות החינוך הממלכתית.

## מענק האיזון

מענקי איזון נועדו לגשר בין הוצאות והכנסות הרשויות המקומיות במטרה להקטין את הגירעון התקציבי שנוצר כתוצאה מגידול ההוצאות פר נפש לעומת ההכנסות מנפש של אותן רשויות, וזאת במטרה לאפשר מתן רמת שירותים מינימלית וסבירה לתושבי הרשויות המקומיות.<sup>5</sup> בשנים האחרונות חלה שחיקה מתמדת במענקי האיזון. על פי מרכז השלטון המקומי, תקצוב חסר זה פוגע בתפקודן של הרשויות המקומיות, ובמיוחד בתפקודן של הרשויות החלשות.<sup>6</sup> ברשויות המקומיות הערביות עומד היקף ההוצאה השנתית על 5,571 ש"ח לתושב, כלומר כ-70% בלבד מהמוצע הארצי העומד על כ-7,913 ש"ח לנפש. חשוב לציין כי קיים דמיון מבחינת היקף ההוצאה בין כלל הרשויות המקומיות באשכולות 1-3, כך שהפער הוא למעשה בין רשויות חזקות לרשויות חלשות.

עד שנת 1993 לא היו קריטריונים לחלוקת מענק האיזון בין הרשויות. משנת 1994 ועד היום חלו שינויים בקריטריונים על פיהם נקבעת הקצאת מענקי האיזון. בין השנים 1994-2003, בעקבות מסקנות ועדת סוארי,<sup>7</sup> נקבעו קריטריונים להקצאת מענקי האיזון, ובהם קריטריון ההכנסה. סכום המענק נקבע חלקית על פי הגירעון של הרשות ונוצר תמריץ ליצירת גירעונות.

משנת 2004 ואילך הוקצו מענקי האיזון על פי המלצות ועדת גדיש, שקבעה בין היתר להקצות את מענקי האיזון לפי נוסחה שיצרה תמריצים להתייעלות ברשויות המקומיות. בהתאם למודל זה נבחנות הוצאות הרשות המקומית ובמקביל מחושבות הכנסותיה. הפער בין הוצאות הרשות המקומית לבין הכנסותיה מהווה את "מענק המודל", קרי: המענק המגיע לרשות מקומית מסוימת לפי נוסחת גדיש. בפועל, כפי שנראה בהמשך, רשויות רבות אינן מקבלות את מלוא המענק המגיע להן עפ"י הנוסחה.

החשוב מכל הוא שהנוסחאות אינן קובעות מהו הסכום האבסולוטי המגיע לכל רשות מקומית אלא מחלקות את הסכום הגלובלי המוקצב על ידי משרד האוצר לרשויות השונות. גודלו של הסכום הגלובלי המוקצה לרשויות אינו קבוע, והוא נקבע מדי שנה בשנה מחדש כחלק מהדיונים על תקציב המדינה. רק לאחר שנקבע הסכום הגלובלי של סך כל מענקי האיזון לרשויות, מתבצעת החלוקה בין הרשויות בהתאם לנוסחה. החוק היחיד המאפשר את מתן המענק הוא חוק התקציב המאושר מדי שנה ולאחרונה מידי שנתיים בכל פעם מחדש ללא כל מחויבות להסדר שהיה קיים בחוקי התקציב מהתקופות הקודמות. בדומה למענק האיזון קיימים הסדרי מימון ותמיכה ברשויות המקומיות גם במשרדי ממשלה אחרים כגון חינוך, רוחה, תחבורה, בריאות ועוד. הסדרים אלה קובעים בדרך כלל מנגנון לפיו הרשות המקומית היא הגורם המבצע והממשלה מצידה משלמת לרשות המקומית חלק מהעלויות. המימון הממשלתי נקבע בדרך כלל על פי מפתח סטטיסטי כללי ולא על פי עלויות הביצוע בפועל של השירות הספציפי באותה רשות.

נוסחת גדיש מחשבת את מענק המודל לרשויות באמצעות חישוב ההפרש בין ההוצאה הנורמטיבית וההכנסה הנורמטיבית לנפש על פי מודל. הפרש זה מהווה את מענק המודל לנפש של הרשות. ההוצאה הנורמטיבית משקפת את הנתונים הייחודיים המאפיינים כל רשות ורשות (כדוגמת מספר הילדים והקשישים ברשות) וכן את החוסן של תושבי הרשות כפי שמשתקף במדד הסוציו אקונומי של הלמ"ס. מכפלת מענק המודל לנפש של הרשות במספר התושבים מהווה את מענק המודל לפי נוסחת גדיש.

בהתאם למודל גדיש, 187 רשויות מקומיות היו זכאיות בשנת 2013 למענק איזון מתוך 257 הרשויות המקומיות הקיימות בישראל. בשנת 2011 נערכו שינויים בנוסחת האיזון בהתאם להחלטת ממשלה 3378 מיום 26 ביוני 2011. עיקרי השינויים הם: בצד ההכנסות נקבע תעריף ארנונה נורמטיבי לעסקים (תעשייה, מלאכה, משרדים, שירותים ומסחר). בצד ההוצאה – הגדלת היקף ההוצאה המוכרת ברכיבי הפנסיה והחזרי המלוות של הרשויות המקומיות לצורך חישוב מענק האיזון ושינוי בהשפעת המדד החברתי כלכלי. מענק האיזון בפועל נגזר מסדרי העדיפויות בתקציב המדינה.

5 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות, כתיבה: תמיר אגמון 16, בפברואר 2010  
6 מרכז השלטון המקומי בישראל, סקירת הנושאים המהותיים המהווים מנוף להובלת שינוי בשלטון המקומי מכתב לשר הפנים גדעון סער 19, במרץ 2013.  
7 הוועדה הוקמה בשנת 1992 והגישה מסקנותיה באוגוסט 1993.

מענק האיזון לרשות בהתאם למודל גדיש הינו מענק ראשוני אליו מוסיפים את הוצאות הרשות המקומית לפירעון מלוות פנסיה בהתאם לכללים שנקבעו על ידי משרד הפנים. במהלך השנים, מרבית הרשויות המקומיות אינן מקבלות את מענק האיזון בשלמותו בהתאם למודל גדיש, והן מקבלות מענק חלקי בלבד בשיעורים המשתנים מדי שנה. כך יוצא, ששחיקת מענקי האיזון הגיעה אף לשיעורים של 50% ויותר מכספי מענקי האיזון שנקבעו בשנת 2004, השנה שבה הוחלט ליישם את מודל גדיש.

הקיצוץ המתמשך במענקי האיזון גורם לפגיעה קשה ברשויות המקומיות וביכולתן לספק לתושביהן את השירותים להם היא מחויבת. כמו כן, הרשויות המקומיות אינן יכולות להסתמך על כספי מענק האיזון והדבר פוגע ביכולת הרשויות המקומיות להיערך לשנת כספים.

גם לאחר אימוץ המלצות ועדת גדיש, מערכת ההקצאה של מענקי האיזון אינה נותנת מענה מלא לפער בין ההוצאות הנדרשות למימון השירותים לתושבים לבין הכנסות הרשויות. יודגש בהקשר זה, כי לא נקבע בישראל עד היום סל שירותים נורמטיבי מחייב, למרות דרישת הרשויות למשרדי הממשלה לקבוע סל כאמור. בפועל, מענקי האיזון המוקצים לרשויות המקומיות נמוכים מגובה המענק המחושב לפי מודל גדיש בשיעורים הנעים בין 10% ל-18%. בתנאים אלו מעדיפות רשויות מקומיות שלא לקלוט אוכלוסיות חלשות הנזקקות לשירותים שעלותם גבוהה, בעוד תרומתן להכנסותיה של הרשות קטנה. מגמה זו באה לידי ביטוי, למשל, ביחסן של רשויות מקומיות לתכניות דיור ובנייה.

נכון לשנת 2015, יש כ-200 רשויות מקומיות המקבלות מענקי איזון, ו-56 רשויות אשר אינן מקבלות מענקי איזון<sup>8</sup>. בין הרשויות המקומיות שאינן זוכות למענק איזון נמנות 28 ערים, 10 מועצות מקומיות ו-10 מועצות אזוריות, ושתי המועצות התעשייתיות. יש לציין כי ירושלים אינה כלולה בערים המקבלות מענקי איזון אולם היא מקבלת "מענק בירה" המקביל למענק איזון.

לאורך השנים קיימת מגמה של ירידה בגובה מענק האיזון המוקצה לרשויות, כאשר הירידה הבולטת ביותר הייתה בין השנה 2002 בה היה מענק האיזון במונחים ריאליים בסך של 3,264 מיליון ₪ לרמה של 2,470 מיליון ₪ בשנת 2003<sup>9</sup>. הפגיעה במענק האיזון לא חזרה לרמת שנת 2002 והיא עומדת כיום על סך של כ-2,900 מיליון ₪ במונחים נומינליים בגין שנת 2015.<sup>10</sup> חלק מענק האיזון לכלל הרשויות המקומיות הערביות מכלל מענק האיזון מגיע לכ-39% והוא עמד על כמיליארד ₪. הירידה במענק האיזון פגעה קשות ברשויות המקומיות החלשות בכלל וברשויות הערביות בפרט, הנשענות על מענקים ממשלתיים שמהוות כ-66% מהכנסותיהן.<sup>11</sup>

שיעור הקצאה הממוצע בפועל, למענק האיזון, ברשויות הערביות, היה בשיעור של 87% ממענק המודל.

## נוסחת גדיש:

במחקר זה אנו בודקים האם דוח גדיש ומענק המודל הנובע ממנו מתיישבים עם מטרותיו של מענק האיזון, קרי להבטיח רמת שירותים סבירה לתושבים ברשויות המקומיות ולתמוך ברשויות דלות אמצעים, תמיכה הנדרשת ברוב הרשויות המקומיות הערביות.

## א. הישוב צד ההוצאה

בחישוביו מפריד משרד הפנים בין הוצאות רגילות (חינוך, רווחה, שירותים מוניציפליים וכדומה), להלן: "ההוצאה הבסיסית", ובין פירעון מלוות והוצאות פנסיה. חלוקה זו נשענת על הטענה שפירעון המלוות והוצאות הפנסיה הם תוצאה של פעולות שנעשו בעבר ואינן בשליטת השלטון המקומי הנוכחי. נציג את החישוב של כל הוצאה בנפרד.

8 מרכז המחקר של הכנסת, רשויות מקומיות בישראל, כתיבה: רינת בניטה, 16 במאי 2015

9 מרכז המחקר של הכנסת: "ניתוח מענק האיזון ברשויות המקומיות", כתיבה: תמיר אגמן 16 בפברואר 2010.

10 <http://www.moin.gov.il/Subjects/MaanakeyHamisrad/Pages/default.aspx> משרד הפנים: מענקי משרד הפנים

11 אבו חבלה ז', "נכשלו בחשבון", רואה החשבון 24, עמ' 106-100

## 1. חישוב ההוצאה הבסיסית

הגורם המרכזי בחישוב ההוצאה הבסיסית של הרשות הוא מספר התושבים המתגוררים בה. יש לזכור בהקשר זה שבתפעול של רשות מקומית יש יתרונות לגודל, כלומר – כדי לספק לתושבי רשות קטנה שירותים זהים לאלה הניתנים לתושבי רשות גדולה, ההוצאה לנפש צריכה להיות גדולה יותר. כדי לתת ביטוי ליתרון הגודל, מחושבת ההוצאה הבסיסית בעזרת הנוסחה הבאה:

$$Y = A + B1 * P1 + B2P2 + B3P3$$

כאשר:

Y – ההוצאה הבסיסית

A – גודל קבוע (בשנת 2010 עמד על 4,370,000 שקל) נקבע על פי רגרסיה המבוססת על נתוני 2002

P1 – האוכלוסייה בתחום של עד 20,000 נפש

P2 – האוכלוסייה בתחום שבין 20,000 ל-70,000 נפש

P3 – האוכלוסייה בתחום שמעל 70,000 נפש

B1 – סכום לנפש בעבור 20,000 התושבים הראשונים

B2 – סכום לנפש בעבור התושבים בתחום שבין 20,000 ל-70,000 נפש

B3 – סכום לנפש בעבור התושבים בתחום שמעל 70,000 נפש

## 2. מקדמי העדפה להוצאה:

לצורך חישוב צד ההוצאה של הרשות המקומית הופעלו מקדמי העדפה על ההוצאה הבסיסית שמתקבלת מהנוסחה, שמטרתם להגדיל את המענקים של הרשויות המקומיות שיש להן בעיות ייחודיות.

Y – ההוצאה הבסיסית: ההוצאה הבסיסית מבוססת על ההוצאה הבסיסית לשנת 1999 כאשר אף היא מבוססת על נתוני רגרסיה שנעשתה בשנת 1994 על בסיס נתוני שנת 1992. עד היום משתמשים באותם נתוני ההוצאות שהיוו בסיס לחישוב הרגרסיה, אף שאלה השתנו באופן קיצוני לאחר שלושה עשורים.

צוות המחקר לא הצליח לקבל הסבר להרכב הגודל הקבוע ומשרד הפנים הסתפק בהצהרה כי המדובר בתוצאה של רגרסיה שבוצעה על הוצאות הרשויות המקומיות שהיו בשנת 1994.

נציין כי, בהעדר קבלת הסבר להרכב "ההוצאה הבסיסית", יכולתנו לבקר את טיב ההוצאות שנכללו בחישוב ואת החישוב עצמו הינה מוגבלת. אנו סבורים כי ללא קשר לרמת ההוצאות שהיו בשנת 1994 ואשר עליהן בוצעה הרגרסיה, בוודאי שתמהיל ההוצאות של הרשויות המקומיות בכלל השתנה, הן מרוח רפורמת הניהול הציבורי החדש שמתחוללת בשלטון המקומי והן מרוח הזמן שחלף מאז קביעת גודל "ההוצאה הבסיסית". לסיכום – ברבות השנים, מרכיב זה אינו משקף את ההוצאות של כלל הרשויות המקומיות היום.

כפי שנמליץ בהמשך, יש להקים צוות מומחים מסודר אשר יבחן מחדש את נתוני הבסיס המזינים את נוסחת האיזון, את מרכיבי הנוסחה ועד כמה משרתת הנוסחה את המטרה לשמה נוצר מענק האיזון. סקירת המצב הקיים שלהלן אינה מותירה מקום לספק בכך שקיימים אי הלימה בין מטרת נוסחת האיזון לבין ההקצאות התקציביות הניתנות בפועל על פיה.

המקדמים המופעלים הם:

**1. מקדם סוציו אקונומי: בהתאם למדד ניתן מקדם העדפה, כאשר המשקל הגבוה יותר ניתן לרשות בעלת המצב הסוציו-אקונומי הנמוך יותר, כמפורט בטבלה:**

**טבלה מס 5: מקדמי העדפה להוצאה לפי דירוג סוציו אקונומי**

מקדם העדפה הוצאה	עשירון במדד
10%	1
5%	2,3
2%	4
0%	5
-2%	6
-6%	7,8
-10%	9
-15%	10

הדירוג הסוציואקונומי מורכב מרשימה של 16 משתנים אשר משקפים את ההיבטים הכלולים ברמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה ביחידות הגיאוגרפיות השונות.

מניתוח המצב הסוציו-אקונומי של הרשויות המקומיות שהוצגו בדו"ח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בחודש אוקטובר 2013, עולה כי נוסחת גדיש לא נתנה ביטוי הולם למצב הסוציו אקונומי של הרשויות המקומיות הערביות, ולהלן עיקר הממצאים:

- א. הנתונים מציגים מסכת קשה ביותר של פערים תהומיים בין הרשויות המקומיות הערביות והיהודיות:
1. קרוב ל-71% מכלל הרשויות המקומיות המדורגות באשכול הראשון הינן ערביות,
  2. קרוב ל-94% מהרשויות המקומיות המדורגות באשכול השני הינן ערביות,
  3. קרוב ל-79% מהרשויות המקומיות המדורגות באשכול השלישי הינן ערביות,
  4. קרוב ל-27% מהרשויות המקומיות המדורגות באשכול הרביעי הינן ערביות,
  5. קרוב ל-4% מהרשויות המקומיות המדורגות באשכול החמישי הינן ערביות,
  6. אין רשויות מקומיות ערביות באשכולות השישי עד העשירי.

**טבלה מס 6: השוואה התפלגות רשויות מקומיות לפי סוציו אקונומי ערביות ויהודיות**

אשכול	רשויות ערביות	רשויות יהודיות	סה"כ רשויות	שיעור רשויות ערביות מסה"כ רשויות
1	5	2	7	71%
2	46	3	49	94%
3	23	6	29	79%
4	7	19	26	27%
5	2	51	53	4%
סה"כ 1-5	83	81	164	

ב. 98% מהרשויות המקומיות הערביות (81 רשות מקומית) נמצאות באשכולות הראשון עד הרביעי ומהוות 73% מכלל הרשויות המקומיות בארץ (ערביות ויהודיות) באותם אשכולות.

**טבלה מס 7: התפלגות רשויות מקומיות לפי סוציו אקונומי**

מגזר	סה"כ רשויות באשכולות 1-4	שיעור
ערבי	81	73%
יהודי	30	27%
סה"כ	111	



ג. רק חמש רשויות מקומיות ערביות המהוות כ-6% מכלל הרשויות המקומיות הערביות נמצאות באשכול הראשון וזכות במקדם העדפה של 10%. מרבית הרשויות המקומיות הערביות, 69 רשות במספרן, המהוות כ-83% מכלל הרשויות המקומיות הערביות, נמצאות באשכולות 2-3 וזכות במקדם של 5% בלבד בחישוב ההוצאה לפי נוסחת גדיש. כך, שיעור ההעדפה אשר נגזר מחישוב שנעשה בשנת 2002 אינו משקף את המצב כיום. לפיכך, לטעמנו, יש להגדיל את המקדם לרשויות הנמצאות באשכולות 2-3.

**טבלה מס 8: פירוט רשויות מקומיות ערביות לפי סוציו אקונומי**

דירוג סוציו-אקונומי	מס' רשויות	שיעור מסה"כ (%)	פירוט רשויות
1	5	6%	אלבטוף, אלקסוס, ג'סר אל זרקא, לקיה, תל שבע.
2	46	55%	אבו גוש, איכסאל, בוסתן אל מרג', בויעינה נוג'ידאת, בוקעתה, ביר אל מכסור, בית ג'ן, בסמת טבעון, בענה, ג'דידה-מכר, דבוריה, דיר אל אסד, זרזיר, טובה זנגריה, ירכא, כאבול, כוכב, כסרא-סמיע, כפר מנדא, כפר כנא, מג'אר, מג'ד אל כרום, מג'דל שמש, מזרעה, מסעדה, משהד, נחף, סכנין, עראבה, עילוט, עין מאהל, עין קיניה, שיבלי, שעב, אום אל פחם, בסמ"ה, מעלה עירון, ערעה, פורידיס, ג'לג'וליה, קלנסואה, חורה, כסיפה, ערעה שבנגב, רהט, שגב שלום.
3	23	28%	אבו סנאן, איעבלין, ג'וליס, דיר חנא, חורפיש, טורעאן, טמרה, ינוח-ג'ת, יפיע, כעביה טבאש, נצרת, סאג'ור, רג'ר, ריינה, שפרעם, באקה אל ג'רבייה, ג'ת, דליית אל כרמל, זמר, טייבה, טירה, כפר ברא, כפר קאסם.
4	7	9%	כפר יאסיף, עילבון, פסוטה, פקיעין, ראמה, כפר קרע, עוספיה.
5	2	2%	מעיליא, ג'ש.
<b>סה"כ</b>	<b>83</b>		

2. מקדם שונות המדד הסוציו-אקונומי: העדפה בשעורים הנעים בין 0 ל-4% ניתנת על כל הוצאה על פי רמת השונות הקיימת באוכלוסיית הרשות המקומית.

**טבלה מס 9: מקדם שונות סוציו אקונומי**

שונות המדד	מקדם העדפה להוצאה
עד 0.25	0
0.25-0.5	1%
0.5-0.75	2%
0.75-1.0	3%
מעל 1.0	4%

מבדיקת סטיית התקן של ערכי מדד האזורים הסטטיסטיים המשוקללת על פי גודל האוכלוסייה שונות המדד הסוציו-אקונומי, כפי שמופיע בפרופיל כל רשות לשנת 2013 בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נמצא כי:

- ל-43 רשויות מקומיות שהן כ-52% מהרשויות המקומיות, אין נתון שונות המדד הסוציו-אקונומי.
- אצל 30 רשות מקומית המהוות כ-75% מהרשויות המקומיות וכ-36% מכלל הרשויות שקיים בגינן נתון שונות במדד הסוציו-אקונומי, השונות היא פחות מ-0.25. ובכך הן מקבלות מקדם העדפה של 0%.
- רק ל-10 רשויות מקומיות (יפיע, מעלה עירון, כפר קרע, נצרת, שפרעם, עראבה, תל שבע, ערעה בנגב, רהט) שהן כ-12% מכלל הרשויות המקומיות וכ-25% מכלל הרשויות שקיים בגינן נתון שונות המדד הסוציו-אקונומי, המדד נע בין 0.25-0.5 והן מקבלות מקדם העדפה של 1%.

### מסקנת ביניים:

- מקדם השונויות במדד הסוציו אקונומי אינו רלוונטי לרשויות המקומיות הערביות משתי סיבות עיקריות:
  - הרשויות המקומיות הערביות מאופיינות בגודל אוכלוסייה נמוך, כך שלמרביתן אין יכולת לאמוד מדד זה.
  - הרשויות המקומיות שקיים בגינן אומדן למדד מאופיינות בשונויות נמוכה שלא מזכה אותן בהטבה במקדם זה.
- מקדם העדפה בהוצאות לחינוך: בהתאם למדד, ככל ששיעור האוכלוסייה בגילאי 0-18 מסך אוכלוסיית הרשות גבוה יותר, יינתן מקדם הוצאה גבוה יותר.

### טבלה מס 10: התפלגות רשויות לפי גילאי 0-18

מקדם העדפה להוצאה	% אוכלוסייה בגילאי 0-18
-3%	0-34%
0	34%-46%
2%	46%-52%
4%	מעל 52%

מבדיקת התפלגות גילי האוכלוסייה כפי שמופיע בפרופיל של כל רשות מקומית לשנת 2013 בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נמצא כי רק 13% מכלל הרשויות המקומיות הערביות ענו לקריטריון מקדם העדפה בהוצאות לחינוך, ובמקביל כ-12% מהרשויות המקומיות קיבלו מקדם העדפה שלילי, כמפורט להלן:

### טבלה מס. 11: התפלגויות הרשויות המקומיות הערביות לפי גילאי 0-18

פרטים *	שיעור רשויות מסה"כ	סה"כ רשויות	% אוכלוסייה גילאי 0-18
פסוטה, מעיליא, מזרעה, ג'ש, ראמה, פקיעין, דליית אל כרמל, עוספיה, כפר יאסיף, ג'וליס,	12%	10	0-34%
מגדל שמס, נצרת, טירה, ששפרעם, חורפיש, סאג'ור, מג'אר, אבו סנאן, בוקעתה, עין קיניה, דיר חנא, מסעדה, ינוח-ג'ת, ירכא, אבו גוש, כווכב, איעבלין, כפר קרע, איינה, יפיע, ג'ת, זמר, סכנין, שעב, פורדיס, ג'דידה-מכר, בסמת טבעון, טמרה, דבוריה, טובא זנגריה, כאבול, בוסתן אל מרגק, ערערה, בענה, כסרא סמיע, עין מאהל, טורעאן, ביר אל מכסור, מג'ד אל כרום, דיר אל אסד, טייבה, רג'ר, איכסל, משהד, בועינה נוג'ידאת, באקה אל ג'רביה, כפר כנא, מעלה עירון, זרזיר, כעביה תבש, שיבלי, ג'לג'וליה, כפר קאסם, עראבה, אל בטוף, אוס אל פחם, נחף, בסמ"ה, קלנסווה, עילבון, בית ג'ן.	75%	62	34-46%
כפר ברא, כפר מנדא, ג'יסר אל זרקא.	3%	3	46-52%
לקייה, אל קסום, רהט, כסייפה, שגב שלום, ערערה שבנגב, תל שבע, חורה.	10%	8	מעל 52%
	100%	83	סה"כ

\* ישנן רשויות, כגון בסמ"ה וג'יסר א-זרקא, המקבלות מקדם העדפה זה.

מהטבלה לעיל עולה כי:

- 14 רשויות מקומיות ערביות המהוות כ-12% מכלל הרשויות המקומיות הערביות, שיעור האוכלוסייה שלהן בגילאי 0-18, נע בין 0-34%. והן זוכות למקדם העדפה שלילי של 3%.
- 2 שיעור אוכלוסיית גילאי 0-18 ב-62 רשויות מקומיות ערביות המהוות כ-75% מכלל הרשויות המקומיות הערביות, 0-18, נע בין 0-46%. והן זוכות למקדם העדפה של 0%.

3. רק שלוש רשות מקומית (כפר ברא, ג'סר אל זרקא וכפר מנדא) זכו בהטבה במקדם של כ-2%.
4. רק ב-8 רשויות מקומיות המהוות כ-10% מהרשויות המקומיות הערביות, שיעור האוכלוסייה בגילאי 0-18 עולה על 52%. דבר המזכה אותן בהטבה במקדם ההוצאות ב-4%.

#### מסקנת ביניים:

- א. האוכלוסייה הערבית היא אוכלוסייה צעירה, אך 80% מהרשויות הערביות נמצאות במדרגה של 34-46% תושבים עד גיל 18 ולכן אינן זוכות למקדם העדפה. אנו מציעים להוריד את הרף המזכה במקדם העדפה ל-34% כך שיכלול את מרבית הרשויות המקומיות הערביות.
- ב. מקדם זה שייך למקדמים חברתיים. הגיל של האוכלוסייה קיבל ביטוי כאחד המרכיבים בחישוב המדד – הדירוג הסוציו אקונומי עצמו תחת הסיף "חציון גיל". הוספת מקדם זה, ולרבות מרכיב ההענשה שבו "מקדם שלילי" רק מפחית מהסיכויים שרשות זו או אחרת השייכת לאוכלוסייה הערבית, תקבל העדפה.
4. **מקדם העדפה בהוצאות לרווחה: בהתאם למדד, ככל ששיעור האוכלוסייה בגילאי 65 ומעלה מסך אוכלוסיית הרשות גבוה יותר, יינתן מקדם העדפה גבוה.**

#### טבלה מס 12: מקדם העדפה לפי גיל 65+

מקדם העדפה להוצאה	% אוכלוסייה מעל גיל 65
-2%	0%-3%
0	3%-9%
2%	מעל 9%

מבדיקת גיל אוכלוסיית הרשויות הערביות בהתאם לנתוני שנת 2013 של לשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נמצא כי רק 4 רשויות מקומיות (גוש חלב, מעיליא, פסוטה, ראמה), המהוות כ-5% מכלל הרשויות המקומיות הערביות, ענו על קריטריון מקדם העדפה בהוצאות לרווחה. רק 11 רשויות מקומיות המהוות כ-13% מהרשויות המקומיות קיבלו מקדם העדפה שלילי ואילו מרבית הרשויות המקומיות המונות 68 רשות ומהוות כ-82% מכלל הרשויות זכו במקדם אפס, כמפורט בטבלה 13 להלן.

#### מסקנת ביניים:

- מקדם ההעדפה הנוכחי איננו מתייחס לטווח הגילים בו נמצאת מרבית האוכלוסייה הערבית, כך שאינה נהנית לא ממקדם החינוך ולא ממקדם הרווחה.
1. מקדם זה הינו מקדם בעייתי כפול לרשויות הערביות, היות ובגין שיעור האוכלוסייה הצעירה הן לא קיבלו מקדם בחינוך, אך והיות והיא לא מבוגרת היא גם לא קיבלה מקדם ברווחה.
2. מקדם זה שייך למקדמים חברתיים. הגיל של האוכלוסייה קיבל ביטוי כאחד המרכיבים בחישוב המדד הדירוג הסוציו אקונומי עצמו תחת הסעיף "חציון גיל". הוספת מקדם זה, ולרבות מרכיב ההענשה שבו – "מקדם שלילי" – רק מפחיתה את הסיכוי שרשות זו או אחרת השייכת לאוכלוסייה הערבית, תקבל העדפה.

**טבלה מס. 13: התפלגויות הרשויות המקומיות הערביות לפי גיל 65+ (שנת 2013)**

פרטים	שיעור רשויות מסה"כ	סה"כ רשויות	% אוכלוסייה מעל גיל 65
תל שבע, ערערה שבנגב, שגב שלום, חורה, ג'סר אל זרקא, רהט, כסייפה, אל קסום, לקיה, רג'ר, כפר ברא,	13%	11	0-3%
בועיינה נוג'ידאת, טובה זנגריה, אל בטוף, קלנסואה, עילוט, נחף, איכסל, כפר קאסם, בסמ"ה, זרזיר, כעביה תבש, עין מאהל, אום אל פחם, עראבה, כסרא סמיע, סאג'ור, כפר כנא, מעלה עירון, ביר אל מכסור, ינוח ג'ת, כאבול, פורידס, משהד, דיר אל אסד, טמרה, שעב, מג'ד אל כרום, סכהין, בענה, באקה אל גרביה, כפר קרע, מג'אר, ריינה, טורעאן, שיבלי, ג'דידה מכר, בוסתן אל מרג', בסמת טבעון, טייבה, ג'ת, איעבלין, יפיע, אבו גוש, עין קיניה, ג'לג'וליה, דיר חנא, חורפיש, ערערה, מסעדה, ירכא, זמר, אבו סנאן, בוקעתה, דבוריה, דליית אל כרמל, בית ג'ן, טירה, שפרעם, כווכב, מזרעה, ג'וליס, מגדל שמס, כפר יאסיף, עלבון, פקיעין, נצרת, כפר מנדא.	82%	68	3%-9%
ראמה, פסוטה, ג'ש, מעיליא.	5%	4	מעל 9%
	100%	83	סה"כ

**5. מקדם קווי עימות ויו"ש -**

בהתאם למדד, עבור רשויות הנמצאות בקווי העימות או ביש"ע תינתן תוספת של 4, בהתאם להחלטת ממשלה מס, 207 מיום 13/4/2003.

מבדיקת רשימת הרשויות המופיעות בתוספת הראשונה (חלק א') לפקודת מס הכנסה, עולה כי רק 6 רשויות מקומיות ערביות נכללות ברשימת הרשויות בקו העימות והן: חורפיש, פקיעין, פסוטה, מעיליא, גוש חלב וע'ג'ר.

**6. מקדם העדפה להוצאות קליטה -**

מקדם זה נותן העדפה לרשויות קולטות עולים. נקבע גובה שיעור העולים המחושבים ברשות מסך אוכלוסייתה, ובלבד ששיעור זה אינו עולה על 10%. לצורך החישוב נלקחו בחשבון עולים יוצאי חבר העמים ואתיופיה בלבד בהתחשב בוותק העלייה שלהם.

**מסקנת ביניים:**

סוגיית קליטת העלייה נופלת תחת המאפיינים אשר מבחינים בין שתי אוכלוסיות הלאום במדינה ודומה במהותה לקריטריון השירות הצבאי. עולים חדשים זוכים לסל קליטה על בסיס אינדיבידואלי לפי חוק סל הקליטה, תשנ"ה-1994, הממצה את כל הזכויות המגיעות להם. ההוצאה בגין קליטת עולים חדשים מגיעות לעולים באופן אישי על פי החוק. אמנם לרשות קולטת עלייה יש, בשנים הראשונות, הוצאות קליטה ייחודיות, אך התוצאה היא כי לפנינו מקדם המבחין בין שתי אוכלוסיות על בסיס שייכות לאומית. הנוסחה נותנת משקל כבד למקדם זה וראוי לשאול האם משקל גבוה כזה הינו מוצדק.

**מגבלה על מקדמי ההוצאה:**

הנוסחה מטילה מגבלה על מקדמי ההעדפה להוצאה, כך שסך כל מקדמי ההוצאה לא יעלה על 10%. מבדיקת סך כל מקדמי ההוצאה, עולה כי:

1. מקדמי ההעדפה להוצאה המצטברים ל-79 רשויות מקומיות שמהוות כ-95% מכלל הרשויות המקומיות הערביות, לא הגיע ל-10%.
2. רק ל-4 רשויות מקומיות המהוות כ-5% מכלל הרשויות המקומיות הערביות, מקדם ההעדפה המצטברת להוצאה עבר את רף ה-10%.

3. ל-4 רשויות מקומיות המהוות כ-5% מכלל הרשויות המקומיות הערביות, היה מקדם העדפה מצטבר שלילי בהוצאות.

**טבלה מס. 14: התפלגות הרשויות המקומיות בהתאם למקדם ההעדפה המצטבר בהוצאות**

מקדם העדפה מצטבר להוצאות	סה"כ רשויות	שיעור רשויות מסה"כ	פרטים
0-3%	4	5%	כפר יאסיף, עילבון, עוספיה, ג'ש.
-1%	1	1%	ראמה
1%	4	5%	דליית אל כרמל, בית ג'ן, מזרעה, ג'וליס.
2%	3	4%	כפר קרע, פקיעין, מעיליא.
3%	-	-	
4%	53	64%	כפר מנדא, טובא זנריה, בועינה נוג'ידאת, עילוט, קלנסוה, איכסל, זרזיר, כפר קאסם, נחף, בסמ"ה, כעביה תבש, כסרא סמיע, עין מאהל, אום אל פחם, סאג'ור, ביר אל מכסור, כפר כנא, ינוח-ג'ת, כאבול, פורידיס, משהד, שעב, טמרה, דיר אל אסד, סכנין, בענה, מג'ד רל כרום, באקה אל ג'רביה, מג'אר, ריינה, טורעאן, שיבלי, ג'ידה-מכר, בסמת טבעון, בוסתן אל מרג', טייבה, אבו גוש, איעבלין, ג'ת, עין קיניה, דיר חנא, ג'לג'וליה, מסעדה, ערעה, ירכא, זמר, אבו סנאן, בוקעתה, דבוריה, טירה, כווכב, מג'דל שמש, פסוטה.
5%	5	6%	עראבה, מעלה עירון, יפיע, שפרעם, נצרת.
	5	6%	שגב שלום, חורה, כסייפה, רג'ר, כפר ברא.
6%	3	4%	ערעה שבנגב, ג'סר אל זרקא, רהט.
7%	1	1%	חורפיש
8%	-	-	
9%	1	1%	אל בטוף.
10%	2	2%	אל קסום, לקיה.
11%	1	1%	תל שבע.
12%	83	100%	
13%			
סה"כ			

**7. מקדמי העדפה למועצות האזוריות:**

בשל המבנה הייחודי של המועצות האזוריות, נקבעו עבורן שני מקדמי הוצאה נוספים:

1. **מספר ישובים** - בין (-)14% ל-10% לפי דירוג הרשות בטווח כלל נתוני מועצות האזוריות, הנע בין 3 ישובים ל-63 ישובים.

2. **מרחקים בין יישובים** - בין (-)8% ל-8% לפי דירוג הרשות בטווח כלל נתוני המועצות האזוריות, הנע בין 2.36 ק"מ ל-46.04 ק"מ.

מבדיקת המועצות האזוריות נמצא כי:

א. בישראל קיימות 54 מועצות אזוריות המאגדות בתוכן מעל 1,000 וועדים מקומיים (מבנה דורבנדי). מתוכן רק 4 מועצות אזוריות ערביות כמפורט להלן:

1. מועצה אזורית בוסתן אל מארג' - המונה 4 ישובים סמוכים (דחי, מצר, ניך, סולם)
2. מועצה אזורית אל בטוף - מונה 4 ישובים סמוכים (ואדי אלחמאם, עוזייר, רומאנה, רומת אל היב)
3. מועצה אזורית נווה מדבר - מונה 4 ישובים סמוכים בדרום ( אבו קרינאת, אבו תלול, בית הדאג', קסר א-סיר). הוקמה בשנת 2012 לאחר פיצול מועצה אזורית אבו בסמ"ה.

4. מועצה אזורית אל קסום – מונה 7 ישובים סמוכים (אום בטין, א־סייד, דריג'את, כוחלה, מולדה, מכחול, תראבין א־צאנע).

ב. המועצות האזוריות הערביות נמצאות ברובד הנמוך מבחינת מספר הישובים הכלולים בהן:

### טבלה מס 15: התפלגות המועצות האזוריות בארץ לפי מס ישובים בכל רשות

מס יישובים במועצה	מס. מועצות אזוריות בארץ
עד 10 ישובים	14
מ־10 עד 20 ישובים	19
מ־20 עד 40 ישובים	11
מ־40 עד 50 ישובים	7
מ־50 עד 60 ישובים	2
סה"כ מועצות אזוריות	53

#### מסקנת ביניים:

המועצות האזוריות הערביות סובלות ממספר ישובים קטן ומרחק נמוך בין הישובים, מה שמקנה להן מקדם העדפה שלילי.

### ב. מרכיב ההכנסה:

ההכנסות של הרשויות המקומיות נובעות משני מקורות: הכנסות מארנונה והכנסות יתר עצמיות מאגרות, היטלים, תרבות, חינוך ורווחה. חישוב גובה מענק האיזון הוא פונקציה של הפרש בין ההוצאה לנפש ובין ההכנסה לנפש של הרשות המקומית המוכפל במספר תושבי היישוב. לכן, ככל שההכנסה המחושבת של הרשות המקומית גדולה יותר, כך קטן מענק האיזון.

גודל ההכנסה מארנונה (מגורים ושלא מגורים) תלוי בשני גורמים: הראשון הוא גובהם של חיובי הארנונה, כלומר סכום הארנונה בש"ח, שהרשות דורשת מתושביה ומבעלי העסקים שבתחומה, והשני הוא שיעור הגבייה של הארנונה, כלומר החלק מחיובי הארנונה הפוטנציאליים שהרשות מצליחה לגבות בפועל. בהתאם לנוסחת גדיש, חישוב ההכנסה מארנונה אינו מבוסס רק על חיובי הארנונה בפועל, אלא גם על תעריפי חיוב נורמטיביים ממוצעים לכל אשכול חברתי-כלכלי. תעריפים אלה הם הסכומים (בש"ח) שלדעת ועדת גדיש הרשויות המקומיות אמורות לדרוש מהתושבים לפי האשכול שבו הן נמצאות. להלן משוואת ההכנסה הנורמטיבית לפי נוסחת גדיש:

$$I = \frac{(X * \Pi) + (Y + Z) * \Delta}{P}$$

כאשר:

I ההכנסה לנפש מארנונה (מגורים ושלא מגורים)

X חיוב הארנונה שלא מגורים, לפי נתונים בפועל של כל רשות

Π שיעור גביית ארנונה שלא מגורים (נורמטיבי)

Y חיוב הארנונה מגורים, לפי נתונים בפועל של כל רשות

Δ שיעור גביית ארנונה מגורים (נורמטיבי)

P אוכלוסיית הרשות

כאשר Z שמסמן תוספת או הפחתה של חיוב הארנונה בפועל. מחושבת על ידי הנוסחה:

$$z = \left( \frac{Norm}{F} - 1 \right) * Y$$

כאשר NORM הוא התעריף הנורמטיבי לחיוב הארנונה ממגורים למ"ר, F הוא חיוב הארנונה בפועל למ"ר, ו-Y הוא סך כל חיובי הארנונה בפועל באותה רשות בגין נכסי מגורים. גורם נוסף המשפיע על הגבייה הוא שיעור הגבייה בפועל. שיעור גבייה נמוכים מקטינים כמובן את ההכנסות ומגדילים את מענק האיזון ועל מנת שלא לעודד רשויות להתרשל בגבייה על מנת להגדיל את המענק, נקבעו שיעורי גבייה נורמטיביים (לשני סוגי הארנונה, שיעור לכל סוג) לפי האשכול החברתי-כלכלי.

**טבלה מס.16: תעריפי ארנונה לנכסים למגורים ושיעורי גבייה לפי נוסחת גדיש**

תעריף ארנונה נורמטיבי למגורים	שיעור גביה (%) למגורים	שיעור גביה (%) יתר נכסים	דירוג סוציו-אקונומי
42.65	60.0%	75.0%	1
43.5	65.0%	75.0%	2,3
44.37	70.0%	75.0%	4
46.59	75.0%	75.0%	5
48.92	77.5%	77.5%	6
56.50	85.0%	85.0%	7,8
64.98	90.0%	90.0%	9
74.73	90.0%	90.0%	10

לחישוב ההכנסה לנפש מארנונה כללית, נקבעה הכנסה מינימאלית לנפש מארנונה שלא תפחת מסך של 946 ₪.

**הכנסות יתר עצמיות:**

נקבעה הכנסה נורמטיבית לנפש על – פי גודל האוכלוסייה. **מקדם בגין קליטת עליה:** לרשויות קולטות עליה נקבע מקדם שלילי להכנסה המחושבת, השווה למחצית משיעור אוכלוסיית העולים המחושבת ובלבד שהתוצאה אינה עולה על שיעור של 5%. מקדם זה נותן העדפה מובנית ברורה לרשויות היהודיות. לכל הפחות, יש מקום לחשוב על מקדם אחר שיאזן את ההטיה האמורה לטובת הרשויות הערביות.

**ממצאים:**

1. בחישוב ההכנסה הנורמטיבית לנפש נוסחת גדיש לא התחשבה במצב הסוציו אקונומי של הרשות, המתבטא בהנחות שניתנו לתושבים, שהגיעו ב-2013 לסך 375 מיליון ₪ המהווה כ-30% מהחיוב הראשוני לארנונה.
2. התעריף הנורמטיבי הממוצע למ"ר ארנונה למגורים כ-43.66 ₪ גדול בכ-40% מהתעריף הממוצע לארנונה מגורים לפי החיוב בפועל שהגיע לכ-31.36 ₪ למ"ר.
3. הנוסחה קבעה הכנסה נורמטיבית מינימאלית לנפש באופן שרירותי ומתעלמת מפוטנציאל הגבייה של הרשות המתבסס על יכולת החיוב המוגבלת של הרשות הנשענת על ארנונה למגורים ומשיעור הגבייה בפועל שלה. מניתוח שיעורי הגבייה בפועל עולה כי ל-66% מהרשויות המקומיות הערביות יש שיעור גבייה הגבוה מ-60% שהוא שיעור הגבייה הנורמטיבי בהתאם לנוסחת גדיש. למרות זאת, רשויות אלה לא הגיעו לרף ההכנסה המינימאלי בהתאם לנוסחה.

**טבלה מס.17: התפלגות הרשויות המקומיות לפי שיעור גביה שוטף**

שיעור גביה ארנונה שוטף	סה"כ רשויות	שיעור מסה"כ	פרטים
10% - 20%	2	2%	לקיה, תל שבע
21% - 30%	-	-	
31% - 40%	6	7%	כפר קרע, ג'סר אל זרקה, מג' אל כרום, משהד, קלנסואה, בסמת טבעון.
41% - 50%	9	11%	איכסל, יפיע, פורידיס, שגב שלום, טירה, ג'לג'וליה, שפרעם, רהט, בועיינה-נוג'ידאת.
51% - 60%	11	13%	טמרה, ריינה, אבו סנאן, כפר קאסם, בסמ"ה, ג'דיידה-מכר, זמר, עוספיה, כסייפה, אבו גוש, בוסתן אל מרג'.
61% - 70%	8	10%	עין מאהל, נצרת, עילבון, כפר יאסיף, זרזיר, עין קיניה, אום אל פחם, סח'נין.
71% - 80%	30	37%	באקה אל גרביה, אל בטוף, דליית אל כרמל, ערעה, חורפיש, מג'אר, מג'דל שמש, איעבלין, ביר אל מכסור, דבוריה, מסעדה, דיר אל אסד, מזרעה, עראבה, ערעה שבנגב, פסוטה, פקיעין, ג'ש, נחף, סאג'ור, שיבלי, שעב, חורה, מעיליא, עילוט, בית ג'ן, דיר חנא, כפר כנא, כווכב אבו אל-היג'א, ראמה.
81% - 90%	10	12%	טובא זנגריה, כעביה תבש, כפר מנדא, ג'וליס, טורעאן, כפר ברא, בוקעתה, כסרא-סמיע, רג'ר, ינוחג'ת.
91% - 100%	4	5%	ירכא, מעלה עירון, אלקסום, כאבול.
חסר נתון	2	2%	טייבה, ג'ת
סה"כ	82	100%	

- יכולת החיוב המוגבלת של הרשויות המקומיות הנשענת על ארנונה למגורים, אין בה כדי להביא את ההכנסה לנפש לרמה הנורמטיבית של נוסחת גדיש. בהנחה שהרשות גובה 100% מהחיוב השוטף (תרחיש קיצון) ההכנסה לנפש הממוצעת לנפש שווה לכ-792 ₪ ומהווה כ-73% מההכנסה הנורמטיבית הממוצעת לנפש לפי נוסחת גדיש (התרחיש הנורמטיבי) המגיעה לכ-1,077 ₪.
- על פי שיעור הגביה בפועל מארנונה, הנחות שניתנו וחיוב בתעריף הארנונה בפועל, ההכנסה הממוצעת לנפש בתרחיש ריאלי מגיעה לכ-518 ₪ ומהווה כ-48% מההכנסה הנורמטיבית הממוצעת לנפש בחישוב הקיים.
- בחישוב ההכנסה הנורמטיבית לנפש, נמצא כי 38 רשויות המהות כ-47% מכלל הרשויות הערביות, לא מגיעות לרמה של ההכנסה המינימאלית הנורמטיבית לנפש בהתאם לנוסחת גדיש. 26 רשויות מאלה שלא הגיעו להכנסה המינימאלית הנורמטיבית שמהוות כ-69% מאותו רשויות, יש להן שיעור גביה שוטף, בפועל בין 60%-98%.
- נעשתה רגרסיה לבדיקת קשר בין שיעור הגביה בפועל של הרשות לבין שיעור ההכנסה הנורמטיבית לפי נוסחת גדיש ונמצא כי לא קיים קשר, כך שברמת מובהקות  $\alpha=0.05$  ערך ה- $P$  value = 1.3 וזאת לרשות את הטענה שלפיה קיים קשר בין שיעור הגביה בפועל לבין ההכנסה הנורמטיבית. (ראה נספח 4)
- נעשתה רגרסיה לבדיקת קשר בין המדד הסוציו אקונומי של הרשות לבין שיעור הגביה בפועל של הרשות ונמצא כי לא קיים קשר, כך שברמת מובהקות  $\alpha=0.05$  ערך ה- $P$  value = 4.3 וזאת לרשות את הטענה שלפיה קיים קשר בין המצב הסוציו אקונומי של הרשות לבין שיעור הגביה שלה. (ראה נספח 5)

**מסקנת ביניים:**

הנוסחה של חישוב ההכנסה הנורמטיבית מפלה את הרשויות המקומיות הערביות על רקע מעמדן החברתי-כלכלי, וזאת בשל התעלמותה מהיכולת המקסימאלית שרשות מקומית דלת אמצעים יכולה לממש, וההנחה שכל הרשויות המקומיות נהנות מאמצעים סבירים של שירותים כלכליים, מסחריים, משרדים ממשלתיים,



אזורי תעשייה וכו' וכן בעלות יכולת מימוש של גבייה ומתן שירותים. הנוסחה הינה שרירותית משום שהיא מתעלמת מההכנסה בפועל ואף מההכנסה הפוטנציאלית שהרשות יכולה לממש. הדירוג הסוציאקונומי משקף את ההיבטים החברתיים-כלכליים של האוכלוסייה של הרשות המקומית ולא של הרשות המקומית עצמה. מניתוח הרגרסיה נמצא כי לא קיים קשר בין הדירוג הסוציאקונומי של האוכלוסייה לבין שיעור הגבייה מארנונה, דבר העלול להביא למצב של רשות ענייה עם אוכלוסייה אמידה ולהפך.

### מענק האיזון המותנה:

בהתאם להחלטת ממשלה מס 2899 מיום 6.1.2008 ולחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 2/08 מיום 9.3.2008, יתלה משרד הפנים שחרור של 15% ממענק האיזון כנגד עמידה ביעדי גבייה שנקבעו בהחלטת הממשלה ובחוזר המנכ"ל האמורים.

בהתאם לחוזר מנכ"ל נקבע כי יעד הגבייה בשנת 2012 לדוגמא יעמוד על 80% מהגבייה נטו (הכוללת 40% גבייה מיתרות הפיגורים ששולמו במזומן), כך שבחישוב אחוז הגבייה השנתי תחושב הגבייה השוטפת בתוספת 40% גבייה מיתרות פיגורים ששולמו במזומן, דבר שמהווה בעיה קשה לרשויות החלשות בכלל ולערביות בפרט. אבו חבלה במחקרו על הגבייה ברשויות המקומיות הערביות, "לא משלמים ארנונה וזהו"<sup>12</sup> מצא כי יכולתן של הרשויות המקומיות הערביות להגדיל את שיעורי גביית הארנונה הכללית מוגבלת, ועומדת כבר עשר שנים ללא שינוי ברמה של 23%.

בעניין תפקוד הוועדות הממונות בשלטון המקומי שמונו בעשור האחרון ברשויות המקומיות הערביות, הגיע אבו חבלה למסקנה כי למרות העוצמה והכוח שהיה בידי הוועדות הקרואות לניהול ענייני הרשות, הן לא צלחו לגבות את חובות העבר ולשפר את שיעור הגבייה, והן נקטו בגישת הקוסמטיקה החשבונאית, בהן הרשויות הציגו שיעורים גבוהים של חובות מסופקים, היות ושיעור החובות המסופקים מגיע לכ-60% מיתרת החייבים ושיעור הגבייה הכולל נשאר ברמה ממוצעת של 23%<sup>13</sup>. במחקר נוסף על תפקודם של החשבים המלווים ברשויות הערביות נמצאה מסקנה דומה: לאחר מינוי החשבים המלווים גדל שיעור הגבייה הכולל בכ-5% בלבד ועמד על רמה ממוצעת של 21%<sup>14</sup>.

אי יכולת משר הפנים עצמו לגבות את חובות העבר בגין אותן רשויות מקומיות שעברו לניהול באופן ישיר, אם על יד וועדות ממונות ואם על ידי מינוי חשבים מלווים, מחייב את משרד הפנים במציאת פתרון מקל יותר להקצאת מענק האיזון, כך שהגבייה של חובות העבר תיחשב הטבה ולא כתנאי לקבלת מענק האיזון. אנו מבהירים, כי איננו תומכים במחיקת החובות אלא בעד מציאת מנגנון לגביית אותם חובות בעייתיים.

12 אבו חבלה ז' (2012), לא משלמים ארנונה וזהו, ביטאון רואה החשבון 28, עמ' 104-98

13 אבו חבלה ז' (2012), ממונה בלי ממון, ביטאון רואה החשבון 31, עמ' 108-97.

14 אבו חבלה ז' (2010) נכשלו בחשבות, ביטאון רואה החשבון 24, עמ' 106-100.

## כוח אדם מקצועי ברשות המקומית

במסגרת המחקר בחנו את סוגיית כוח האדם ברשויות המקומיות הערביות ובדקנו האם כוח האדם ברשות המקומית הערבית מהווה, בדרך כלשהי, חסם מפני מימוש הפוטנציאל הטמון ברשות. בהקשר זה נבחנת לא רק מדיניות הממשלה (קרי, קיומם של כללים ויכולתם למלא את ייעודם להלכה) אלא גם התנהלותן של הרשויות המקומיות בפועל ועמידתן באותם כללים.

מנתוני משרד הפנים<sup>15</sup> עולה כי קיים פער באופן ההתנהלות וברמת ההון האנושי הקיים ברשויות מהמגזר הערבי לעומת רשויות מהמגזר היהודי, לרבות ליקויים חוזרים בהתנהלות חלק מהרשויות ובהם: אי מינוי ועדות חובה או כינוס ועדות, אי נקיטת אמצעי אכיפה לגביית חובות, ביצוע מכרזים באופן לא תקין ועוד. מכאן שנודעת חשיבות רבה למהלך ממשלתי מכוון לשם שיפור רמת ההון האנושי ויכולת הביצוע של הרשויות הערביות, לרבות חיזוק השדרה הניהולית ויכולת הביצוע של הרשויות.

### הקדמה

#### עובדי הרשות

הזרוע הביצועית של הרשות המקומית פועלת באמצעות שני "גופי עובדים": 'הגוף הנבחר' (ראש המועצה וסגניו) ו'הגוף הממונה' המבצע את המדיניות שנקבעת על ידי ראש הרשות והמועצה. הגוף הממונה מורכב מעובדים בשכר (בכירים וזוטרים), שהרשות המקומית מעסיקה כעובדיה או שוכרת את שירותיהם כדי שתוכל למלא את תפקידיה כחוק.

את 'הגוף הממונה' ניתן לחלק לשניים:

1. בעלי תפקידים סטטוטוריים נושאי תפקידים בכירים שהחוק מחייב את הרשות למנותם, לאחר מכרז פומבי.
2. בעלי תפקידים אחרים, **זוטרים ובכירים**, שהרשות, על פי גודלה, אופייה ושיקול דעתה מעסיקה. הרשות המקומית, כגוף ציבורי, מחויבת לגייס עובדים על פי כללים אחידים ושוויוניים, באמצעות מכרז. העסקת בעלי תפקידים (סטטוטוריים ושאינם סטטוטוריים) ללא מכרז כממלאי מקום יכולה להימשך עד 3 חודשים בלבד.

#### תפקידי חובה (תפקידים סטטוטוריים)

- עירייה
  - רשאית למנות (ולפי דרישת הממונה על המחוז חייבת למנות) – מזכיר (אם לא מונה מנכ"ל), גזבר, מהנדס, רופא וטרינרי.
  - חייבת למנות מבקר ומנהל מחלקת חינוך.
- מועצה מקומית
  - רשאית למנות (ולפי דרישת הממונה על המחוז חייבת למנות) מזכיר, גזבר, מהנדס
  - חייבת למנות מבקר ומנהל מחלקת חינוך.
- מועצה אזורית – חייבת להעסיק מזכיר, גזבר, מהנדס ומנהל חינוך.
- רשות מקומית לסוגיה השונים (עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית)
  - חייבת לקבל ייעוץ משפטי וכן חייבת למנות עורך דין כיועץ משפטי. בעירייה ובמועצה מקומית שקבע שר הפנים – היועץ המשפטי יהיה עובד הרשות.
  - חייבת למנות יועצת לקידום מעמד האישה.
  - חייבת למנות יועץ לענייני אזרחים ותיקים.
  - חייבת למנות קצין ביטחון.
  - חייבת למנות מנהל יחידת נוער.

כל יתר התפקידים שאיושם אינו מחויב על פי חוק נתונים לשיקול דעת הרשות במגבלות החוק והפסיקה (בין היתר, קבלת אישורים בהתאם לחוסנה הכלכלי של הרשות).

### תנאי הסף – דרישות המינימום ממועמד למשרה ברשויות המקומיות

דומה כי לא ניתן להפריז בחשיבות קיומם של תנאי סף המשמשים "מסננת" ראשונית בבוא הרשות לאייש משרה. תנאי סף, ככל שאלו מבטאים קשר רציונאלי למהות המשרה, לגודל הרשות ולאופייה, וככל שהם נאכפים, עשויים לשמש ערובה להפעלה מיטבית של הסמכות המוגדרת.

ראוי להדגיש כי מלבד תנאי הסף המנויים בחקיקה המקימים משרה סטוטורית ברשות המקומית (ככל שנקבעו כאלה), החוק אינו מסמיך את שר הפנים לקבוע תנאי סף למשרות ברשות המקומית. סמכות זו קיימת כחלק מסמכותו הכללית של משרד הפנים כמשרד האחראי על השלטון המקומי ועד כה אף רשות מקומית לא חלקה עליה או עוררה בהקשרה את שאלת הסמכות במסגרת עתירה לבג"ץ או לבית המשפט המנהלי.

לאורך עשרות שנים נהג משרד הפנים לקבוע תנאי סף לבעלי תפקידים ברשויות המקומיות באמצעות חוזרי מנכ"ל והנחיות פנימיות. בשנת 1992 פרסם משרד הפנים קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים לשלטון המקומי שריכז את כל ההוראות וההנחיות שפורסמו עד אותה עת. אולם, לאור ההתפתחויות שחלו בשוק העבודה, התווספותם של תפקידים חדשים ושינויים שחלו במהות התפקידים וצורות ההעסקה ברשויות המקומיות הכריז משרד הפנים, בחוזר מנכ"ל 3/2012, על יצירת קובץ חדש ומעודכן אשר ירכז את כלל ההוראות הנוגעות לדרישות סף להעסקת עובדים ברשויות המקומיות. משרות בודדות נותרו מחוץ לפרורמה האמורה, בהן משרות ניהול המפורטות בחוזר מנכ"ל 4/2011 וכן הוראות הנוגעות להמרת תואר אקדמי המפורטות בחוזר מנכ"ל 5/2012. עם זאת, משרד הפנים הבהיר כי מדובר בכלי עזר בלבד ואין לראותו כקודקס שלם ומלא הסוקר את מכלול החקיקה הרלוונטית לכל תפקיד ותפקיד. יתרה מכך, על פי הנחיית המשרד, במידה ומתגלה סתירה או אי-התאמה בין האמור בקובץ החדש לבין הוראות הדין, הדין הוא המחייב. הקובץ נמצא בעבודה מתמשכת, הוא מעודכן מעת לעת באתר האינטרנט של משרד הפנים, וניתן למצוא אותו בקישור הבא:

<http://www.moin.gov.il/OfficeUnits/LocalGovernmentAdministration/takfid-new/Pages/default.aspx>

על אף האמור לעיל, ולמרות חשיבות הנושא, יש ליזכור כי סוגיית תנאי הסף בהם נדרש לעמוד מועמד למשרה כזו או אחרת ברשות המקומית אינה הפרמטר היחיד המשפיע על אופן ביצוע המשרה והפעלת הסמכות המוענקת במסגרתה. לצד דרישות הסף ממועמד למשרה ישנה סוגיית תנאי המשרה. לתנאים אלו השלכה ברורה על אופן ביצוע התפקיד והם משפיעים בין היתר על השאלות הבאות: האם העובד יכול להיות מועסק בהסכם קיבוצי או גם בחוזה אישי? האם הוא עובד הרשות או מועסק במיקור חוץ? והאם הוא חייב להיות מועסק במשרה מלאה או ניתן להעסיקו במשרה חלקית? תנאים אלו, כמו גם דרישות הסף למשרה, משתנים בהתאם לגודל הרשות. כך למשל במועצה מקומית ובמועצות אזוריות שמספר תושביהן נמוך מ-15,000 ניתן להעסיק את היועץ המשפטי במיקור חוץ.

על פי עמדת משרד הפנים, הבדלים אלו בתנאי המשרה משקפים את צורכי הרשות המקומית ולכן הם הולמים. עם זאת, מדובר בנתונים שיש לקחת בחשבון בעת בחינת מקצועיותו (או מחויבותו, הבאה לידי ביטוי במקצועיותו) של בעל תפקיד ברשות מקומית.

מהמענה לשאלון שהופץ בקרב הרשויות עולה תמונה בעייתית בנושא כוח האדם המקצועי: ברוב הרשויות לא קיימות כלל מחלקות כגון שיפור פני הרשות, דוברות, פיתוח כלכלי, חברה כלכלית ותיירות. הרשויות דיווחו על מחסור בעובדים תקינים בכל המחלקות, לרבות במחלקות ההנדסה, הרווחה, החינוך והתברואה. למעלה מ-80% מהרשויות ציינו כי אין להן תוכנית לפיתוח כלכלי.

ברוב הרשויות צוינה רמה גבוהה של שביעות רצון מתפקוד המחלקות השונות ברשות וכן רמה גבוהה של התאמה של העובדים לתפקידם. עם זאת, בחלק גדול מהרשויות מולאו השאלונים על ידי עובד בכיר ברשות ולא על ידי ראש הרשות ויש לקחת זאת בחשבון בהקשר לתשובות אלה.

ממצא מטריד נוסף הוא הצהרתן של 74% מהרשויות, לפיה כוח האדם ברשות סובל מפוליטיזציה באופן גלוי או סמוי. בנוסף, ציינו רוב הרשויות כי אינן נעזרות בגופי המגזר השלישי לשם גיוס משאבים וחיזוק השדרה הניהולית ברשות.

## כוח אדם ברשויות המקומיות – ארבע סוגיות מרכזיות

### סוגיית כוח העבודה ברשות המקומית מתבססת על 4 נקודות בחינה מרכזיות

על מנת לבדוק את סוגיית כוח העבודה ברשות המקומית הערבית ולהבין האם מדובר בחסם מעכב התפתחות ראינו לנכון להתמקד ב-4 נקודות מרכזיות:

- 1. תוכן הרגולציה:** מהם תנאי הסף בהם חייב מועמד לעמוד על מנת להתקבל למשרה מסוימת ברשות. בחינת מכלול החקיקה והוראות המנהל החלות על העסקת עובד ברשות המקומית.
- 2. סבירות הרגולציה:** האם תנאי הסף לקבלה למשרה ברשות מציבים רף ראוי? האם הרף מאפשר לרשות להעסיק כוח אדם בלתי כשיר לביצוע העבודה הנדרשת?
- 3. אכיפת הרגולציה:** גם לאחר שהגענו למסקנה כי קיימת רגולציה המחייבת תנאי סף לאיוש משרה ברשות, ואף אם תנאי הסף הם ראויים, יש לבחון האם הרגולציה נאכפת והאם בפועל עובדי הרשות המקומית עומדים בתנאי הסף שהוצבו.
- 4. עקיפת האכיפה – האם,** על אף קיומם של תנאי סף ראויים ושל מנגנוני אכיפה הולמים, קיימות דרכים לעקיפת התנאים ולאיוש משרות שלא ב"דרך המלך".

### תוכן הרגולציה וסבירותה – הבדיקה האמפירית

כפי שתואר בהקדמה, חלק הארי של המשרות (הסטטוטוריות והלא סטטוטוריות) ברשויות המקומיות הוסדר במרוצת השנים על ידי משרד הפנים, הן מבחינת תנאי הסף להעסקת עובדים והן מבחינת תנאי ההעסקה (מיקור חוץ, חלקיות משרה וכו'). במסגרת בדיקה שערכנו על מנת להבין מהם הכללים החלים על גיוס עובדים לרשויות המקומיות עולה כי דרישות הסף לאיוש משרות, ביחס למרבית המשרות ברשויות במקומיות, משתנות בהתאם ל"סוג" הרשות. חלוקה זו מבדילה בין רשויות ברמה א', ב' ו-ג' והיא נגזרת של חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות:

**רמה א' –** עיריות בהן מעל 100,000 תושבים.

**רמה ב' –** עיריות בהן מתחת ל-100,000 תושבים.

**רמה ג' –** כל מועצה מקומית.

במשרות בודדות בלבד (מנכ"ל רשות, מזכיר הרשות, גזבר הרשות ומבקר הרשות) דרישות הסף משתנות בהתאם לגודלה של הרשות המקומית בחלוקה מפורטת יותר.

המסקנה הראשונית בשני המקרים היא, כי לאור גודלן, והעובדה שמרבית הרשויות הערביות הן מועצות מקומיות, הרשויות המקומיות הערביות נדרשות לתנאי הסף המקלים יותר. הדבר בא לידי ביטוי לרוב בדרישת ניסיונו המקצועי של המועמד למשרה, כאשר "ניסיון מקצועי" נבחן רק באמצעות מספר שנות עבודה במקצוע. נבקש להדגיש כי הדרישה לניסיון מקצועי היא בעייתית ולא תמיד מסייעת באיתור מועמדים מתאימים לתפקיד. עם זאת, ברי כי הוא מהווה אמת מידה, גם אם חלקית, למידת כשירותו של המועמד לתפקיד ומאפשרת (בשלב הליך המיון) לקבל פרספקטיבה טובה יותר על המועמד על פי הצלחותיו או כישלונותיו בביצוע תפקידים דומים בעבר. בנוסף ראוי לציין, כי השוני בדרישת הניסיון המקצועי, הנמדד בשנות העבודה בעיסוק הרלוונטי, בין סוגי הרשויות השונות, על פניו אינו משמעותי.

הרגולציה הנוגעת לתחום כוח האדם ברשויות המקומיות אינה מתמצה לנושא דרישות הסף של מועמדים למשרה. הרגולציה כוללת כללים רבים נוספים בנוגע להעסקת קרובי משפחה ברשות (כפי שיפורט בהמשך), כללים בנוגע לחלקיות משרה ולאופן העסקת בעל תפקיד (כעובד רשות או במיקור חוץ), כללים בנוגע לאישור איושה של משרה חדשה בהתאם ליכולותיה הכלכליות של הרשות (אישור נחיצות משרה) ועוד.

בשלב הבא, כאמור, עולה שאלת **סבירות הרגולציה הקיימת**. מסקנתנו הראשונית היא כי ככל שסוגיית כוח האדם ברשות המקומית הערבית מהווה חסם המעכב את התפתחות הרשות, מוקד הקושי אינו טמון בדרישות הסף עצמן, כי אם בכשלים אחרים שייסקרו להלן. יתרה מזאת, ניתן להניח כי ככל שדרישות הסף עצמן היו מהוות רכיב משפיע ביצירת חסם כאמור, הרי שהשפעתן השלילית הייתה מורגשת בכל הרשויות בהן חלות אותן דרישות סף (מבחינת גודלן) ללא הבדל בין רשויות יהודיות לערביות. מנגד, אפשר לטעון כי

הכשלים המבניים והקשיים הכלכליים הכרוכים בתפקודה של רשות מקומית ערבית (כפי שהוצגו בפרקים האחרים של דוח הביניים) הם כה משמעותיים כך שגם אם דרישת סף בלתי סבירה לא תבוא לידי ביטוי ברשות יהודית זהה בגודלה, היא כן עשויה להיות כשל משמעותי ברשות ערבית. בנוסף, יכולה להישמע טענה ולפיה דווקא רשויות המוגדרות כרמה ג' – מועצות מקומיות (שחלק גדול מן הרשויות הערביות נמנה עליהן) זקוקות לכוח האדם המקצועי ביותר ולכן ראוי היה שדרישות הסף לאיוש המשרות בהן יהיו גבוהות יותר (מה שכמובן יצריך משאבים כלכליים גבוהים יותר). עם זאת, על פניו, הפער בין דרישות הסף ברשויות השונות על פי רמותיהן אינו כה משמעותי ונראה שיש הגיון בדרישה שונות בהתאם לגודל הרשויות.

### **אכיפת הרגולציה ואפשרות עקיפתה**

משנבחנה הרגולציה החלה בתחום כוח האדם ברשות המקומית בהקשר לדרישות הסף לאיוש משרות, הן בהיבט האמפירי והן בהיבט הנורמטיבי, יש לבדוק האם הרגולציה האמורה **נאכפת** באמצעות מנגנוני אכיפה מובנים ואם בפועל עובדי הרשות המקומית עומדים בתנאים שהציבו המחוקק ומשרד הפנים. בהמשך לכך יש לבדוק האם, על אף הרגולציה הקיימת והראויה ועל אף מנגנוני האכיפה שנועדו להבטיחה, קיימות דרכים לעקיפת התנאים ולאיוש משרות שלא ב"דרך המלך".

מראיון שנערך עם מר מוני מעתוק, ראש אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות במשרד הפנים, עולה, כי הרגולציה הענפה, המנחה ומורה לרשויות המקומיות כיצד לפעול בכל הנוגע לנושא כוח אדם נאכפת, הלכה למעשה, באופן לא מכוון.

### **העסקה בחוזה אישי כמנגנון אכיפה לא מכוון**

מרבית עובדי הרשות המקומית מועסקים במסגרת "דירוג דרגה" כאשר העסקתם כפופה להוראות חוקת העבודה של עובדי הרשויות המקומיות ולהסכמים קיבוציים. לצד זאת, בידי הרשות המקומית קיימת האפשרות להעסיק עובדים (מסוימים) בחוזה אישי, במגבלות הדין. המקור הנורמטיבי להעסקת עובדים ב"חוזה בכירים" ברשויות מקומיות הינו הוראות החוזר המשותף למנכ"ל משרד הפנים והממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר משנת 1993. חוזר זה הסמיך את הרשות המקומית להעסיק עובדים בכירים סטוטוריים ("נושאי משרה") בחוזה אישי. 14 שנים לאחר מכן, בשנת 2007 פורסמו הנחיות להעסקת עובדים בכירים נוספים שאינם נושאי משרה בחוזים אישיים. העסקת עובדים במסגרת חוזה אישי נתון לשיקול דעתה של הרשות **וכפוף לאישור משרד הפנים**.

במקרים רבים הרשות מקומית מתקשה למצוא מועמדים ראויים למשרה בכירה בתנאי ההעסקה הקבועים בהסכם הקיבוצי. העסקה בחוזה אישי מאפשרת לרשויות לשלם לעובד שכר גבוה יותר מזה הקבוע בהסכם הקיבוצי ומצד שני היא מעניקה לה חופש יחסי להפסיק את העסקתם של מי שנמצאו לא ראויים לתפקיד (דבר שקשה לעשות כאשר עובד מועסק במסגרת הסכם קיבוצי). העסקת עובד רשות במסגרת חוזה אישי מחייבת אישור מוקדם של משרד הפנים. בכך למעשה עצם העסקתם של עובדי רשות שונים במסגרת חוזים אישיים מהווה "מנגנון אכיפה לא מכוון" אשר, הלכה למעשה, מאפשר פיקוח ובקרה על אופן ומהות העסקתם של עובדים ברשות המקומית.

מראיון שנערך עם מר מעתוק עולה כי לאור העובדה שאישור ההעסקה בחוזה אישי הניתן על ידי משרד הפנים מהווה למעשה גושפנקא של המשרד להעסקת העובד **הספציפי**, הבדיקה שנערכת במשרד הפנים בטרם מאושרת העסקת העובד כוללת את כלל שלבי המינוי לרבות, אך לא רק, פרוטוקול וועדת הכשירות או וועדת הבחינה והמסמכים המצביעים על כשירות המועמד ועמידתו בתנאי הסף.

בפועל, לאור העובדה שתפקידים רבים של עובדים בכירים ברשויות המקומיות מאוישים במסגרת העסקה בחוזה אישי, המנגנון האמור הפך להיות מנגנון פיקוח בעל משמעות (גם אם לא מכוון) על מינויים ברשויות המקומיות. ואולם, כאמור לעיל, אפשרות העסקתו של עובד במסגרת חוזה אישי תלויה בחוסנה הכלכלי של הרשות המקומית (ההעסקה במודל החוזה האישי מתאפשרת רק ברשויות מקומיות שאינן בתוכנית הבראה ושתקציבן מאוזן), משמעות הדבר היא שהרשויות המקומיות הערביות לרוב לא יוכלו להעסיק עובדים

במסגרת זו, ומכאן שאיזו המשרות ברשויות אלו אינו מפוקח ומבוקר. יובהר כי כל עוד ההעסקה היא לא בחוזה אישי – אין פיקוח על העמידה של הרשות בדרישות הרגולציה.

### תלונה רשמית בנוגע לאיזו לא תקין של משרה ברשות המקומית

הנעת הליך ביקורת על איזו משרות ברשויות המקומיות, שאינן מבין המשרות בהן מועסק בעל התפקיד בחוזה אישי, מתחילה לרוב בתלונה המוגשת לאגף שכר וכוח אדם ברשויות המקומיות במשרד הפנים. ברגע שמוגשת תלונה כאמור, לפיה בעל תפקיד במשרה מסוימת ברשות המקומית אינו עומד בתנאים שנקבעו בחוק וברגולציה הרלוונטית, ייפתח הליך בדיקה ואם אכן יימצא כי האדם המחזיק במשרה אינו כשיר להחזיק בה על פי הכללים, הוא יועבר מתפקידו בהוראת משרד הפנים. נדרש לבדוק האם משרד הפנים עורך מעקב על איזוה מחדש של המשרה בה נתגלעו הכשלים.

### ביקורת אקראית על איזו משרות סטטוטוריות

קיים מנגנון ביקורת מובנה על מינויים ברשות, שאינו "תוצר לוואי" של העסקה במסגרת חוזה אישי, שנועד לוודא שהרשות המקומית מינתה עובדים למשרות הסטטוטוריות אותן היא חייבת לאייש. משרד הפנים מבקש להבטיח מעקב ובקרה על איזו המשרות הסטטוטוריות ברשות המקומית. לצורך כך מנחה המשרד את הרשויות המקומיות, באמצעות מנכ"ל הרשות המקומית או מזכיר הרשות, לדווח למנהל מינהל השלטון המקומי תוך 30 ימים על מינויים של נושאי תפקידי חובה על פי טופס קבוע, כמו גם על הפסקת עבודתם, אולם מדובר בבדיקה בסיסית בלבד שאינה יורדת לשורשו של הליך ואינה בוחנת את עמידתו של בעל התפקיד בדרישות הסף.

### זיהוי הכשלים/קשיים המרכזיים המהווים חסם לקידום הרשויות המקומיות הערביות

פרק זה נסמך ברובו על ריאיון עומק חצי-מובנה שנערך עם מר מוני מעתוק, מנהל אגף כוח אדם ומכרזים ברשויות המקומיות במשרד הפנים.

### העסקת קרובי משפחה

סעיף 174א לפקודת העיריות [נוסח חדש] וסעיפים 106, 107 ו-108 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), מגדירים כי העסקת קרובי משפחה במסגרת התנאים המופיעים בחוק (לרבות העסקה הכרוכה ביחסי כפיפות, קשרי עבודה – עבודה משותפת לצורך קבלת החלטות, מתן המלצות וקביעת נהלים וכו') אסורה כבירית מחדל. במקרים חריגים עשוי להינתן אישור הוועדה המתאימה (על פי סוג הרשות). על פי נהלי משרד הפנים, אין להעסיק עובד קרוב משפחה<sup>16</sup> כאמור עד לקבלת אישור הוועדה. ההיגיון העומד בבסיס הוראות החוק והנהלה הוא ברור: למנוע פגיעה בסדרי מינהל תקינים ובעקרון השוויון, להקטין את האפשרות של ניגוד עניינים בתפקוד השוטף של הרשות המקומית, ולהציב את אינטרס הרשות המקומית וקידומה כאינטרס המרכזי לאורו פועל עובד הרשות. העסקת קרובי משפחה ברשות המקומית עשוי לפגוע בכל האמור וכתוצאה מכך גם בתפקודה היעיל של הרשות.

לכאורה, הוראות החוק ומנגנון אישור החריגים ברורים, אולם לאור אי קיומם של מנגנוני פיקוח מובנים אשר ימנעו העסקה בניגוד לחוק ולכללי הנהל, לא ברור האם הם אכן מקוימים ויש לבחון אמפירית מהו מספר קרובי המשפחה המועסקים ברשות מקומית ערבית נתונה. לדבריו של מר מעתוק, מספר הבקשות לאישור העסקת קרובי משפחה שמתקבלות במשרד הפנים מאת הרשויות המקומיות הערביות הוא רב, עובדה המלמדת על המוטיבציה החזקה לאייש משרות ברשויות אלה על פי קרבת משפחה ולא בהכרח על פי כישורים. מר מעתוק טוען כי הטענה לפיה ברשויות המקומיות הערביות אין אנשים מתאימים, העומדים בדרישות הסף לאיזו המשרות הרלוונטיות, שאינם קרובי משפחה של מי מעובדי הרשות – אינה נכונה. כראיה לדבריו

16 "קרוב משפחה" על פי סעיף 174א(ז) האמור-בן זוג, הורה, בן, בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד, דודה, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד, נכדה, לרבות חורג או מאומץ. "קרוב משפחה" על פי סעיף 106 האמור-בן זוג, הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, בן-אח, בת-אח, בן-אחות, בת-אחות, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, חתן, כלה, נכד, נכדה, לרבות חורג או מאומץ ולרבות בני זוגם, צאצאיהם ובני הזוג של הצאצאים.

הוא מביא את העובדה ש-90% מן הבקשות המוגשות על ידי הרשויות המקומיות הערביות לאישור העסקת קרוב משפחה נדחות על ידי משרד הפנים, ולאחר הדחייה נמצאים מועמדים מתאימים שאינם קרובי משפחה.

### **בעיית הגודל והגירעון התקציבי**

חלק מן הקשיים והכשלים עמם מתמודדות הרשויות המקומיות הערביות בהקשר לסוגיית כוח האדם וגיוסו נובעים מגודלן של הרשויות המקומיות הערביות וכן מן האפליה המובנית בתקציבים מטעם המדינה (כגון מענק האיזון) ובתכנון אזורי מסחר שבהן דנים חלקים אחרים של המחקר. היכולת הכלכלית של הרשות המקומית נגזרת, בין היתר, מגודלה. רשויות מקומיות קטנות חסרות את היתרונות לגודל שיש לרשויות גדולות והן נדונות, במקרים רבים, להיות גרעוניות (אלא אם כן המדינה מממנת אותן באמצעות מענקי האיזון והעברות תקציביות מסוגים נוספים). במובן זה הרשויות המקומיות הערביות אינן שונות מרשויות מקומיות יהודיות קטנות. מכיוון שחלק גדול מן הרשויות המקומיות הערביות הן קטנות, הן נמצאות בגרעון תקציבי כרוני, וגרעון זה מקשה על הרשות המקומית הערבית להעסיק בעלי תפקידים ראויים במשרה מלאה. ראוי להקדיש מחשבה נוספת לשאלת גודלן של הרשויות המקומיות הערביות כמשפיע על חוסן הכלכלי ולבחון ברצינות את האפשרות לאחד רשויות לשם העצמתן.

ראוי לציין פעם נוספת כי חוסנה הכלכלי של הרשות המקומית הערבית משליך באופן אינצידנטלי בין היתר גם על היותה נתונה לפיקוח הרגולטור לאור העובדה שמנגנון הפיקוח המרכזי חל במסגרת העסקת נושאי משרות במסגרת חוזים אישיים ויכולת הרשות מלכתחילה להעסיק בעלי תפקידים במסגרת חוזים אישיים תלוי בחוסנה הכלכלי. באין חוסן כלכלי, אין העסקה במסגרת חוזים אישיים ולאור הנוהל הקיים אין הפעלת פיקוח ואכיפה.

### **קושי כלכלי לאיש משרות**

משרות רבות ברשות המקומית מאוישות על ידי אנשי מקצוע המתקשרים עם הרשות בחוזה העסקה אישי אשר במסגרתו (ובניגוד להעסקה על פי ההסכם הקיבוצי) הרשות רשאית לקבוע שכר גבוה יותר, ההולם את ניסיונו המקצועי של המועמד למשרה. העסקה בחוזים אישיים הפכה לשגרה במסגרת העסקת בכירים ברשויות המקומיות. בהינתן נסיבות אלה, ככל שרשות מקומית (ערבית או יהודית) היא חסרת תקציבים, ולמרות קיומם של מועמדים העומדים בתנאי הסף לאיש המשרות, לא יהיה באפשרותה "למשוך" מועמדים ראויים שיעדיפו לעבוד ברשויות מקומיות שבהן הם יועסקו בחוזים אישיים.

בהקשר זה ראוי לעמוד על מספר נתונים הנוגעים לכוח האדם ברשות כפי שהם עולים ממענן של הרשויות הערביות לשאלון שהופץ להן לצורך זיהוי חסמים ומיפוי צרכים. הנתון המשמעותי ביותר הוא כי 73.6% מהמשיבים ציינו שהם חשים וסובלים מפוליטיזציה באופן מורגש או סמוי ביחס של הנהלת הרשות המקומית, ושעניין זה פוגע בניהול הרשות. עוד עולה מניתוח המענה לשאלון, כי רק כמחצית מהרשויות שענו על השאלון סבורות כי העובדים הבכירים אינם מהווים חסם בפני מימוש תכניות עבודה ואספקת שירותים לתושבים. כמו כן כ-40% מהרשויות שענו על השאלון סבורות כי מינוי העובדים הבכירים ברשות אינו מבוסס באופן מוחלט על שיקולים מקצועיים (24.3% סבורים כי מעט מהמינויים מבוססים על שיקולים מקצועיים, 13.5% סבורים כי רוב העובדים הבכירים מתמנים על בסיס שיקולים לא מקצועיים ו-2.7% סבורים שכולם מתמנים על בסיס שיקולים לא מקצועיים).

נתונים אלו מבססים ומדגישים את הצורך בביצוע שינויים ובהנעת תהליכי אכיפה ופיקוח בכל הנוגע לתחום כוח האדם ברשויות המקומיות הערביות לאור חשיבותו של תחום זה וכן לאור הפוטנציאל שלו להוות חסם משמעותי בפני קידום ופיתוח הרשות.



### הוספת משרה סטטוטורית של מנהל משאבי אנוש<sup>17</sup>

פתרון אפשרי (גם אם חלקי) לבעיות כוח האדם שהוצגו לעיל, היא הוספת משרה סטטוטורית של מנהל/ת משאבי אנוש, בנוסף למנכ"ל/מזכיר הרשות המקומית. מנכ"ל הרשות אינו יכול למלא תפקיד זה כראוי הן מכיוון שהוא מופקד על מספר רב של תחומים נוספים ועל כן אין הוא פנוי למלא תפקיד זה כראוי (בוודאי בכל הנוגע לניהול ההון האנושי ברשות), הן מכיוון שפעמים רבות מנכ"ל הרשות נעדר את הכשורים לעשות זאת, והן מכיוון שהוא נמצא לעתים בניגוד עניינים בין תפקיד זה לבין תפקידים אחרים שהוא ממלא ברשות. כאמור, אנו סבורים כי נדרש בעל תפקיד המתמחה ומתרכז בנושא כוח האדם ברשות.

כיום איוש משרת מנהל/ת משאבי אנוש נתון לשיקול דעתה של כל רשות מקומית, וגם ברשויות בהן ישנו בעל תפקיד כאמור, המשרה לרוב מרוקנת מתוכן בהיעדר סמכויות ממשיות ובהיעדר הגנה מפני פיטורים על נושא המשרה. על פי בדיקת משרד הפנים, 37% מתקציב הרשויות המקומיות במוצא מוקדש לנושא כוח האדם, ולמרות זאת אין כיום בעל תפקיד סטטוטורי שמנהל את התחום ברשות המקומית. מבחינת ראשי הרשויות המקומיות מדובר לרוב בעל תפקיד ה"מפריע" להתנהלות השוטפת של הרשות ולכן רוב הרשויות המקומיות נמנעות מלאישי משרה כאמור. חשיבות תפקידו של מנהל משאבי אנוש ראוי שתבוא לידי ביטוי בשני היבטים משמעותיים של כוח האדם ברשות המקומית:

- א. **מיון והשמה** – ניהול מערך איוש המשרות, פיקוח ובקרה על ההליך, סמכות מכריעה מבחינה רגולטורית, חוליה מקשרת בין הרגולטור (השלטון המרכזי) לרשות.
- ב. **ניהול ההון האנושי-בניית מבנה ארגוני נכון לצרכי הרשות הספציפית**, פיתוח וקידום ההון האנושי, יצירת מנגנוני תמרוץ, פיתוח הדרכה והכשרה, יצירת מעטפת מקצועית.

### מיון והשמה (יישום כללים ואכיפתם)

בכובעו הראשון מנהל משאבי אנוש צריך להיות בעל סמכות באופן שהסכמתו וחתמתו יהוו תנאי להעסקת עובד במשרות מסוימות (אם לא בכולן) וגושפנקא לתקינות המינוי. בהתאם, ראוי שיקבע כי מנהל משאבי אנוש עשוי לשאת באחריות אישית במקרה של כשל או הפרת הכללים הקבועים במסגרת הליכי מינוי. מנהל משאבי אנוש נכון שיהיה עצמאי בשיקול דעתו והחוק צריך לספק לו הגנות מפני פיטורים באופן שיאפשר לו להתמודד ולפעול ללא מורא אל מול לחצים שעשויים להפעיל עליו בעלי עניין וכנגד אינטרסים שאינם משקפים את טובת הרשות המקומית. ברגע שרשות מקומית תהיה מחויבת במינוי מנהל משאבי אנוש המחויב על פי חוק לשמש כ"חסם רגולטורי" גובר הסיכוי כי ניהול ההון האנושי ברשות יעשה על פי הכללים שנועדו להבטיח פעולה מיטבית של בעלי התפקידים ברשות.

### ניהול ההון האנושי (יצירת פלטפורמת עבודה מיטבית)

בכובעו השני, מנהל משאבי אנוש בעל כישורים נדרשים על פי חוק אשר יעבור הכשרה מתאימה<sup>18</sup> יהיה אחראי על פיתוח וקידום ההון האנושי ברשות לרבות יצירת מנגנוני תמרוץ, פיתוח הדרכה, יצירת מעטפת מקצועית ואישית לעובדי הרשות. בתפקידו זה יהיה אחראי על ניהול ההון האנושי בדומה לאופן שבו גזבר אחראי על ניהול המשאב הכספי.

נראה כי חיזוק המשאב האנושי עשוי להיות המפתח להנעת תהליכים שיאפשרו קידומה של הרשות המקומית הערבית. ככל שבעלי התפקידים ברשות המקומית יהיו בעלי הכישורים המתאימים, חסרי פניות, יעברו את ההכשרות הנדרשות למילוי תפקידם ויקבלו את המעטפת התעסוקתית הנדרשת סביר שחסמים רבים בפעולת הרשות יפתרו מאליהם.

17 הצעה זו עלתה במסגרת הריאיון עם מר מוני מענוק.

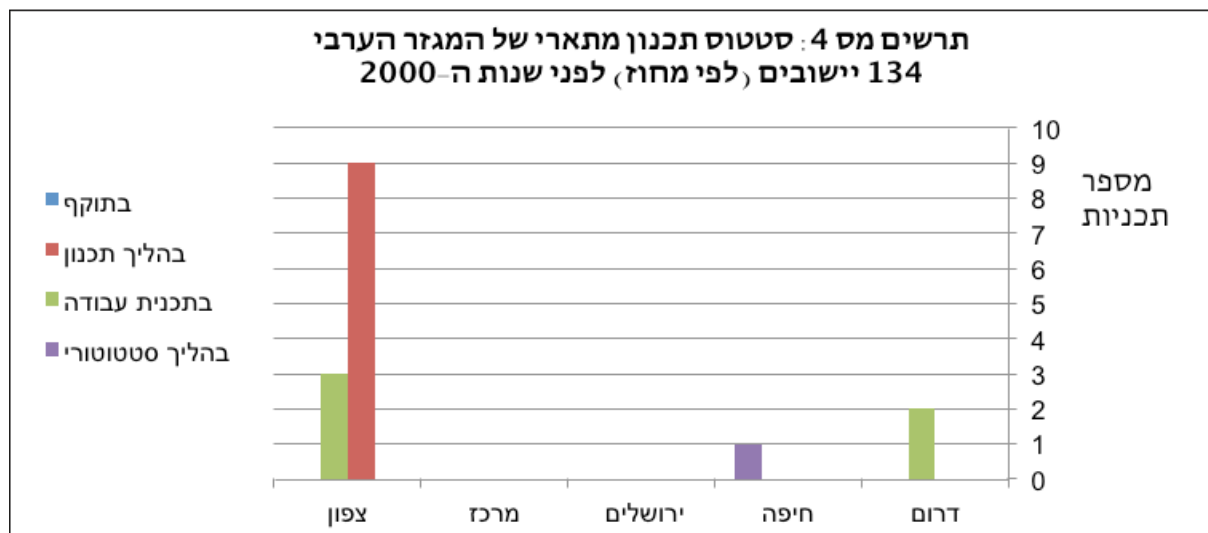
18 דרישות הסף של תפקידים סטטוטוריים רבים מגדירות חובה לעבור קורס הכשרה של משרד הפנים לשם איוש משרה או לשם קבלת דרגה



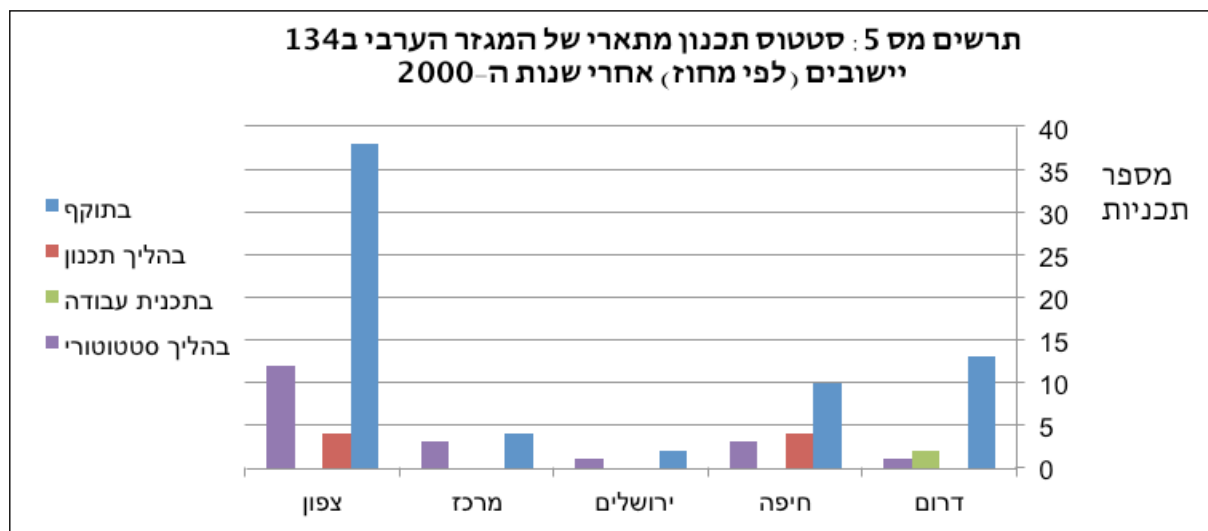
## תכנון מרחבי ברשויות המקומיות הערביות

תחום התכנון המרחבי מהווה את אחד התחומים העיקריים בהם עוסקת הרשות המקומית הערבית, ומעסיק את רוב התושבים. לסוגיית התכנון המרחבי במציאות של הרשויות המקומיות הערביות יש משמעויות אזרחיות ולאומיות, עד כדי כך שהיא משפיעה על יחסי אזרח/רשות מקומית/ מוסדות המדינה והציבור היהודי. כך, שהתמודדות עם פיתוח והעצמת התכנון המרחבי כלפי הרשויות המקומיות הערביות מהווה אתגר מדיניות. אספנו נתונים אשר יעידו על מצב אישורי תכניות המתאר ברשויות המקומיות. תחילה בדקנו את כל העיריות, המועצות המקומיות והוועדים המקומיים במועצות האזוריות ולאחר מכן התמקדנו במצב הרשויות המקומיות בכדי להבין את התמונה בכללותה. בנוסף לכך, חילקנו את הנתונים המשוייכים לפי שנים, בדקנו מה קרה לפני שנת 2000 ואחרי שנת 2000 כדי לראות האם ברבות השנים חל שינוי משמעותי בקבלת האישורים. הנתונים הראשוניים שנתמקד בהם הם נתוני סטטוס תכנוני של כל המגזר הערבי, קרי עיריות, מועצות מקומיות וועדים מקומיים.

### האיור להלן מציג סטטוס תכנון מתארי של המגזר הערבי (לפי מחוז) לפני שנת 2000:



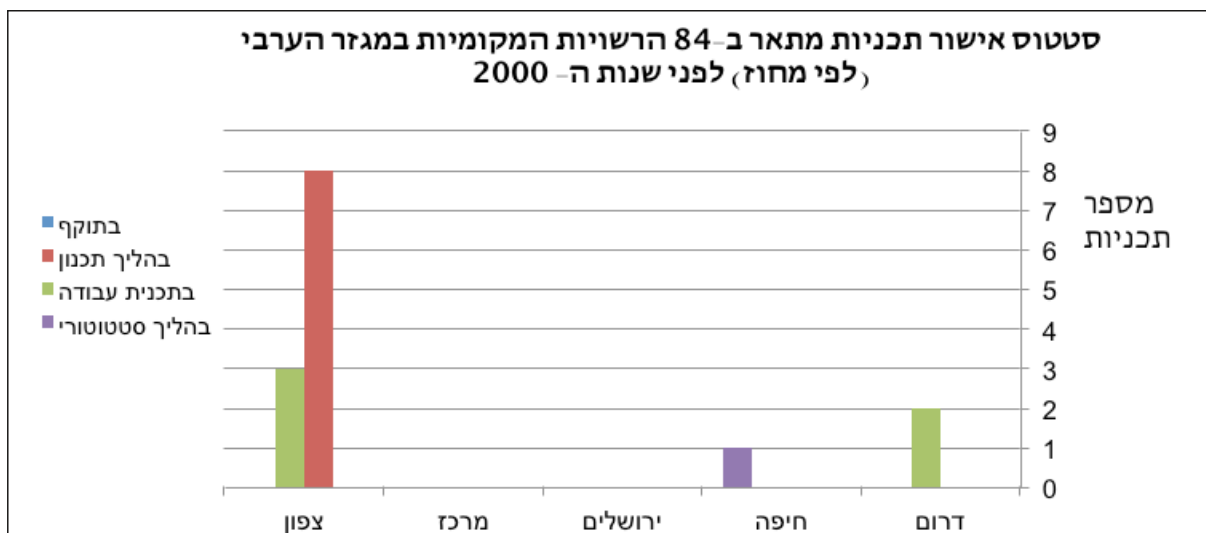
### האיור להלן מציג את סטטוס תכנון מתארי של המגזר הערבי (לפי מחוז) אחרי שנת 2000:



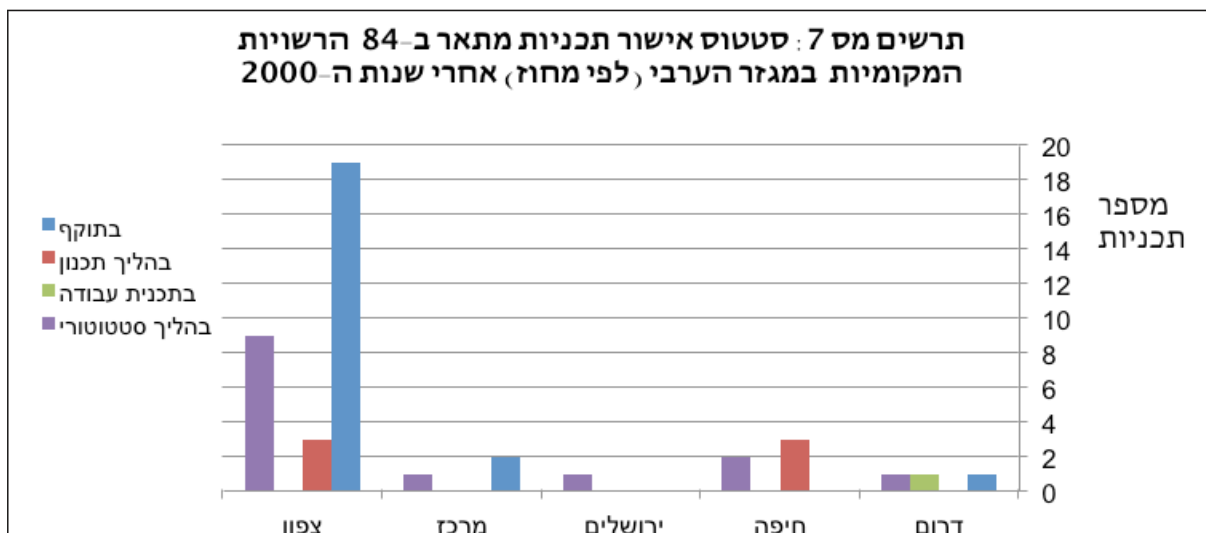
כפי שניתן לראות מהאיורים לעיל, לפני שנת 2000 המצב במגזר הערבי היה עגום למדי, כאשר רק חלק קטן מתכניות המתאר של הרשויות המקומיות הערביות היו בתוקף, רוב התכניות היו במצב של תכנון או בתכנית עבודה ורק תכנית אחת הייתה בתוך הליך סטטוטורי. לעומת זאת, אחרי שנת 2000, ניתן לראות מגמה של עלייה רבה במספר תכניות המתאר בתוקף ואף עלייה במספר התכניות בהליך תכנון, עבודה וסטטוטורי.

כעת נעמוד על המצב שהתרחש בקרב הרשויות המקומיות של המגזר הערבי:

**תרשים מס' 6: סטטוס אישור תכניות מתאר ברשויות מקומיות במגזר הערבי (לפי מחוז) לפני שנת 2000:**



**סטטוס אישור תכניות מתאר ברשויות מקומיות במגזר הערבי (לפי מחוז) אחרי שנת 2000:**



מהאיורים ניתן לראות מיעוט רשויות מקומיות בעלות תכניות מתאר בתוקף לפני שנת 2000. במחוז חיפה הייתה תכנית אחת בהליך סטטוטורי, במחוז צפון היו תכניות מתאר בהליך תכנון או בתכנית עבודה, ובמחוז ירושלים ומרכז לא היו כלל תכניות מתאר כוללניות מעודכנות.

אחרי שנת 2000 ניתן לראות שישנן מספר רב יותר של רשויות מקומיות בעלות תכניות מתאר בתוקף. מחוז צפון בעל מספר התכניות בתוקף הגבוה ביותר – 19, ומחוזות דרום ומרכז עם תכנית אחת או שתיים. אחרי שנת 2000 לרשויות רבות יותר היו תכניות בהליכים סטטוטוריים בהם מחוזות ירושלים ומרכז שלא הכילו תכניות לפני שנת 2000.

בהסתכלות על כל הגרפים המוצגים לעיל ניתן להסיק שלפני שנת 2000 לרוב היישובים הערביים בישראל לא היו תכניות מתאר ותכניות מפורטות תקפות. אחרי שנת 2000 ניתן לראות עלייה במספר היישובים בעלי תכניות מתאר תקפות שרובן נמצאות במחוז צפון, חיפה, מרכז ודרום. המחוז הבולט ביותר בגרפים הוא מחוז צפון שבו מתבצעים מספר רב של הליכי תכנון ואישורי תכניות ובו גם המספר הגדול ביותר של רשויות מקומיות ערביות. למרות שלפי הגרפים ניתן לזהות מגמת עלייה במספר הליכי התכנון ואישורי תכניות מתאר, עדיין מספר זה לוקה בחסר. מתוך 134 יישובים רק ל-38 יישובים יש תכניות מתאר תקפות אחרי שנת 2000 ומתוך 84 רשויות מקומיות רק ל-19 ישנן תכניות מתאר תקפות אחרי שנת 2000. נתונים אלה מעידים על חסמים רבים העומדים בפני היישובים הערביים בהליך התכנון והאישור של תכניות מתאר. היוזמה של משרד ראש הממשלה, מנהל מקרקעי ישראל ומשרד הפנים לקדם תכניות מתאר במסגרת פרויקט תכנון של 34 יישובים ערביים ואחריו פרויקט תכנון בחמשת פעלו בשיתוף הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לקדם תכנון מתארי עדכני, מה שגרם לתנופה בקידום תכנית מתאר מקומיות לרשויות מקומיות ערביות.

### בין היעדר תכנית להכנת תכניות מותאמות לרשויות המקומיות הערביות: מצב התכנון המתארי ברשויות הערביות

בעשור וחצי האחרונים מקודמים על ידי מוסדות התכנון פרויקטים של תכנון מתארי עדכני ברשויות המקומיות הערביות, זאת בין היתר בעקבות שורה של החלטות ממשלה, אשר חייבו, במהלך של מימוש מדיניות של העדפה מתקנת, קידום תכנון ברשויות המקומיות בתקציב ממשלתי אשר יועד לכך. פרויקטים אלה כוללים סה"כ 101 יישובים, שהם 75% מכלל היישובים המוכרים הערביים. מתוך תכניות מתאר אלו, 60 כבר מאושרות, 28 נמצאות בהליכי אישור מתקדמים וכ-15 תכניות נמצאות בשלב תכנון שונים. על פי הנתונים של מנהל התכנון בסוף אוקטובר 2015, לכ-50% מהיישובים הערבים יש תכניות מתאר מאושרות בתוקף.

### טבלה מס' 18: סטטוס תכניות מתאר מקומיות לכל היישובים הערביים כולל כל הרשויות המקומיות באוקטובר 2015:

סטטוס התכנית	מספר יישובים	אחוזים
תכניות שקיבלו תוקף לאחר שנת 2000	67	50.0
תכניות הנמצאות בתהליך אישור סטטוטורי	21	15.7
תכניות בתהליך תכנון בשלבים שונים: הכנת תכניות	25	18.7
תכניות בעלות תוקף קודם לשנת 2000, ואין תכניות מתאר חדשות	11	8.2
תכניות בעלות ריבוי של תכניות מפורטות, בעלות תכנית אב, אך בשל מגבלות הן נטולות תכנית מתאר	7	5.2
יישובים ללא תכניות או שתכנון הופסק אחרי 2000	3	2.2
<b>סה"כ</b>	<b>134</b>	<b>100</b>

מקור: אגף תכנון מקומי, מנהל התכנון, משרד האוצר.

במצב של הרשויות המקומיות הערביות קיימות מספר סוגיות ייחודיות שהתכנון המרחבי נדרש להתמודד איתן:

1. רוב התכנון נעשה על קרקע בבעלות פרטית. לפי נתוני האגף הערבי במרכז הבנייה הישראלי, נכון להיום כ-95% מהאוכלוסייה הערבית גרה בבתים פרטיים ורק 5% בבנייה קבלנית רוויה, זאת בניגוד לרוב הגדול של האוכלוסייה היהודית. הבניה מבוסס על בנה ביתך, על קרקע בבעלות או בחזקה פרטית.
2. שכיחות ההתייחסות המסורתית הערכית לקרקע מחזקת שלושה מאפיינים, שכמעט ואינם קיימים באוכלוסיות האחרות: חוסר ניידות, אי-סחירות בקרקע וחוסר מוחלט כמעט של שוק דירות להשכרה. כל אלה מגבילים את האפשרויות למתן פתרונות דיור לאלה שאין להם קרקע פרטית. מצד שני, העובדה

- שבחלק ניכר מהישובים אין מספיק קרקעות מדינה מתוכננות זמינות, איננה מאפשרת ביישובים אלה מתן פתרון קבלני ציבורי יזמי לבעיית הדיור.
3. חסמים העומדים בפני אפשרויות הולמות לתכנון מרחבי מתאים, והמימוש של זכויות התכנון המוקנות בקרקעות הפרטיות מהווים שני חסמים עיקריים.
  4. בנוסף לכך, קיימים דורות של יורשים, ללא חלוקה של הקרקעות לבעליהן או רישום מסודר, וכן סכסוכי קרקעות בין בעלי הקרקעות לבין עצמם ובינם לבין המדינה. כל אלה תורמים למצב שבו, לעיתים קרובות, לא ניתן לממש פיתוח בקרקע, גם אם היא מתוכננת, ולקושי רב להגיע להסכמה לגבי תכנון חדש על קרקעות בלתי מתוכננות או מתוכננות בחלקן.
  5. הבעלות הפרטית על הקרקע המפוזרת והמקוטעת דוחפת לפיתוח מפוזר ובהיעדר רצף, בהתאם למיקומה המרחבי של הקרקע, פיתוח שלעיתים איננו צמוד לפיתוח הקיים. פיתוח כזה מחייב תשתיות פיסיות ארוכות ובלתי יעילות אשר הרשות, לעיתים קרובות, איננה יכולה לעמוד בעלויות הקמתן ותחזוקתן, מה שגורם לבזבוז משאבים מחד או מחסור בהם מאידך.
  6. קיום בנייה ללא היתר על הקרקע, ללא קשר לייעודה המתוכנן, כולל בנייה על דרכים ושטחי ציבור מתוכננים, מונע מימוש תכנון מסודר של דרכים ותשתיות ושמירת השטחים הנדרשים לצרכי הציבור ביישוב. בנייה זו מקשה מאד על אפשרות של תכנון מושכל בעתיד, וגם פוגעת באיכות החיים של התושבים. רוב הרשויות, כפי שעולה מהשאלון, מציינות כי לא קיימות מספיק הקצאות של מקרקעין לצרכי ציבור ותומכות, במידת הצורך, בביצוע הליכי איחוד וחלוקה לשם שיפור המצב.
  7. מדינית תכנון מרחבית מגבילה שאינה מקצה שטחים לפיתוח היישובים בהתאם לצרכים. מדיניות תכנון שאינה מותאמת מהווה פגיעה חמורה וזרז להנצחת מצב חוסר התכנון המושכל עבור הרשויות המקומיות הערביות, מה שמחייב שינוי תפיסתי והתנהגותי למדיניות ממשלתית ושל מוסדות התכנון כלפי הרשויות המקומיות הערביות.
- הסוגיות שנמנו לעיל מהוות חסם מוחשי בפני תכנון מודרני הכולל הפרשות שטחים לדרכים, לשטחים ציבוריים פתוחים ולמבני ציבור בכמות הנדרשת ובאופן המאפשר פיתוח היישובים.

### **תכנון מתארי שאינו מותאם לאוכלוסייה**

תכניות המתאר המקודמות בעשור האחרון על ידי מוסדות התכנון מתייחסות באופן חלקי לסוגיות המיוחדות לאוכלוסייה הערבית ביישוביה ובכלל זה לביטוי התכנוני הנובע מהן, לרבות מבנה בעלויות הקרקע, תפוסת החמולות ביישוב, תהליכי העיור, שיטת הבניה הנהוגה, הרכב האוכלוסייה וכד', וכמובן גם צרכי המגורים, התעסוקה ושירותי הציבור הנדרשים. בין השאר, מתייחסות התכניות לבניה הבלתי מוסדרת ומנסות לקשור בינה לבין יצירת מצב חדש: איזון בין תכנון הנגזר ממאפיינים מסורתיים לבין תכנון יוזם, בסטנדרטים תכנוניים גבוהים של תשתיות, עם שטחי פיתוח ושטחי ציבור אשר יתאימו גם לצרכים עתידיים של האוכלוסייה, הנמצאת בהליך הדרגתי של עיור ומודרניזציה. התכניות שהוכנו בעבר לרשויות המקומיות הערביות לא התייחסו באופן ראוי למרכיבים הייחודיים, אלא השתמשו בתכנון ככלי שליטה וההגבלה. קיים צורך לחזק את המגמות המתפתחות בקרב מוסדות התכנון המתחשבות בנסיבות של היישובים הערבים בעת תכנום כפי שיוצג בפרק ההמלצות בהמשך.

### **תחומי שיפוט**

כמעט בכל פגישה וראיון שקיימנו עם ראשי או נציגי רשויות מקומיות עלה לדיון הצורך בהרחבת תחום השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות. 75% מהרשויות ציינו כי ביקשו הרחבה של תחום שיפוטן ב-5 השנים האחרונות: רובן סורבו או שנענו באופן שאינו מספק, עובדה המהווה חסם להתפתחות הרשות. לפיכך, סוגיית תחום השיפוט מחייבת גיבוש אמצעי מדיניות וארגז כלים אשר עשויה להקל על פיתוח הרשויות המקומיות הערביות וחלוקת משאב הקרקע והזדמנויות הפיתוח בהן. בהקשר זה זיהינו שלושה דגמים של מצבים:

1. רשויות שיש לגביהן המלצות של ועדות חקירה, אך ממתנות לחתימת השר;
2. רשויות המצויות בדיונים של ועדות חקירה בשלבים שונים;

3. רשויות שהגישו בקשותיהן, או טרם הגישו ועדיין מכינות את הבקשה על פי נוהל משרד הפנים בעניין משנת 2008. אסדרת מפת השלטון המקומי הינה סוגיה כללית, הרלוונטית לרשויות המקומיות הערביות.

### **תכניות מתאר כוללניות אינן פותרות את בעיה**

מנהל התכנון יוזם, פועל ומלווה יותר מ-20 רשויות מקומיות ערביות כגון סח'נין, עראבה, כפר כנא, ריינה וג'וליס, להכנת תכנית מתאר כוללנית, אשר כנראה תהווה את הבסיס לעצמאות תכנונית של ועדות מקומיות שיוסמכו על פי תיקון 76 לחוק התוכנון והבנייה. עם אישורה של תכנית מתאר כוללנית, יוכלו הוועדות המוסמכות לקבל את מלוא סמכויות התכנון, לקדם ולאשר תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות התואמות את תכנית המתאר. הכוונה הטובה של הכנת תכנית המתאר הכוללנית אינה פותרת את בעיית התכנון והעמדת היצע של קרקעות למגורים, מבני ציבור, דרכים ופעילויות כלכליות ברשויות המקומיות הערביות. מהשאלון שהופץ לרשויות עולה כי לרוב הרשויות המקומיות הערביות ישנה תוכנית מתאר מאושרת אך היא אינה עונה על צרכי היישוב ל-2 העשורים הבאים. במקביל להכנת תכנית מתאר כוללנית, אשר תהווה מעין תכנית אב, יש להאיץ קידום הכנת תכניות מתאר מפורטות על בסיס איחוד וחלוקה בכדי לייצר מענה לצורכי האוכלוסייה הדוחקים.

### **קידום ההיערכות ליישום הרפורמה**

ב-18 במרץ 2014 אישרה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את תיקון 101 לחוק התכנון והבניה, אשר מהווה פרק ליבה ברפורמה. ב-07.04.14 פורסם תיקון 101 לחוק בספר החוקים. רפורמה זו בהליכי התכנון ורישוי הבניה היא מקיפה ומעמיקה, הנוגעת למגוון תחומים ונושאים וכוללת מכלול רחב של פעולות של רשויות מקומיות וועדות מקומיות. מטרתיה העיקריות של הרפורמה הן הקלה על האזרחים על ידי הפחתת הבירוקרטיה וזמני ההמתנה לאישורים השונים, וכן פישוט הליכי התכנון והבנייה באמצעות מתן זמן קצוב למוסדות התכנון למענה ולאישור תכניות.

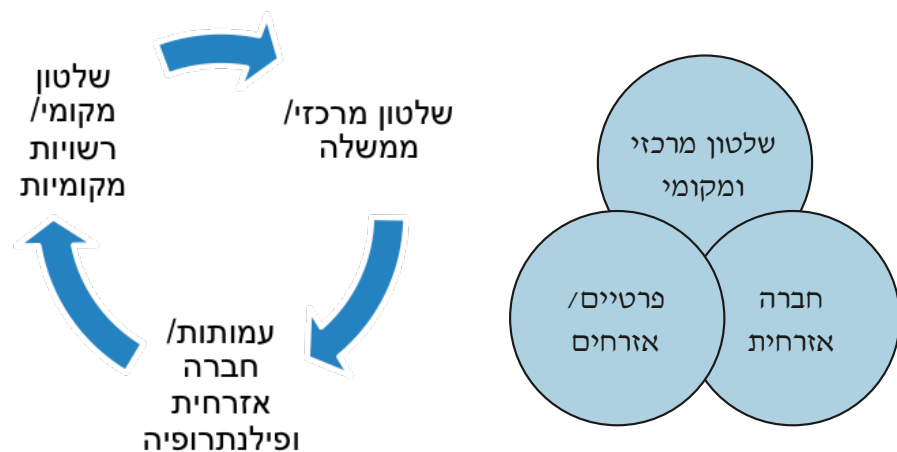
לרוב הרשויות המקומיות הערביות אין וועדות מקומיות עצמאיות לתכנון ובנייה: רק ב-5 רשויות קיימת וועדה מקומית כאמור ושאר הרשויות שייכות לוועדות מקומיות מרחביות. במצב מבני זה קיים חשש מכך שהרפורמה הכוללנית האוניברסאלית, ברובה, אינה כוללת ומותאמת לנסיבות הייחודים של הרשויות המקומיות הערביות, מה שעלול לפגוע ברשויות אלה. מהמענה לשאלון שהופץ עולה כי רוב הרשויות המקומיות הערביות תומכות בקבלת מעמד של ועדת תכנון עצמאית. אומנם דווח כי משרד הפנים העביר 75 מיליון ש"ח לוועדות התכנון המקומיות כתקציב ייעודי, על-מנת לסייע להן להיערך ליישום תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה. התקציב הועבר ל-75 וועדות מקומיות לצורך מימון ציוד וכוח אדם, על-פי קריטריונים שהוגדרו מראש, תוך התחשבות באיתנות הכלכלית של הרשות המקומית. בהיות רוב הרשויות המקומיות הערביות ללא וועדות תכנון עצמאיות, הן פגיעות וסביר להניח שאינן נערכות באופן מספק לרפורמה – עובדה זו עלתה מהראיונות עם הרשויות.

## העצמת החברה האזרחית כתמיכה לרשויות המקומיות

החברה האזרחית או מה שמכונה "המגזר השלישי" מהווה מרכיב חשוב מאוד בפיתוח מקומי וארצי. חברה זו מתארגנת במוסדות וארגונים פורמליים ולא פורמאליים הפועלים כדי לספק שירותים לאזרחים, גם בנושאים בהם אין השלטון המרכזי או המקומי פועל בצורה ראויה. ככל שהחברה האזרחית חזקה ומפותחת יותר, פועלת בסינרגיה עם השלטון המרכזי והמקומי ומהווה חוליה מקשרת ומחברת ביניהם ובין האזרח, אזי החברה בכללותה היא דמוקרטית ויציבה יותר.

כחלק מהמדיניות לחיזוק הרשויות המקומיות הערביות קיים צורך לחזק את החברה האזרחית על ידי העמדת משאבים והגדלת ביזור האחריות והסמכויות, דבר העשוי להוריד חלק מהנטל הרובץ על רשויות מקומיות בכלל ורשויות חלשות בפרט. לאור הניסיון העולמי והארצי, אנו רואים בחיזוק החברה האזרחית בקרב האוכלוסייה הערבית לא כמנגנון מתחרה עם הרשות המקומית אלא כגורם תומך ומקדם פיתוח מקומי ביישובים.

### תרשים מס' 4: הסינרגיה בין השלטון המרכזי, השלטון המקומי, ארגוני החברה האזרחית והאזרחים



על פי האוגדן של קרן אברה שהוכן על ידי פרופ' יצחק רייטר (2012), המרכז נתונים בדבר פעילות המגזר השלישי, נמצאה עלייה משמעותית במספר העמותות הפועלות ביישוב הערבי.

לפי נתוני המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי בישראל, שיעור העמותות הערביות מכלל הארגונים שהוקמו בעשר השנים 1986-1995 עמד על 5.5%. בעשר השנים הבאות 1995-2005, גדל שיעורן ועמד על 7.9% מכלל הארגונים. רוני קאופמן ובנימין גדרון (2006), מראים את התרחבות פעילותן של העמותות בחברה הערבית כך ש-194 מתוך 661 ארגונים לשינוי חברתי שנוסדו בשנים 1981-2001 הוקמו כדי לשרת את האוכלוסייה הערבית. מספר זה גדול יותר ממספר הארגונים שהוקמו כדי לשרת כל קבוצת אוכלוסייה אחרת.

רייטר (2012) מדווח כי בסוף שנת 2004 היו רשומות כ-1,300 עמותות ערביות פעילות, קרי עמותה אחת במוצע לכל אלף תושבים ערבים, שיעור הנמוך פי ארבעה מהשיעור במגזר היהודי, אשר לא השתנה במידה רבה מאז. יותר ממחצית העמותות הערביות שוכנות במחוז הצפון, אזור בו קיים ריכוז של רשויות מקומיות ערביות. למרות התפתחות זאת ולפי מחקרה של שני פיס (2003) המצוטט אצל רייטר, (2012) שיעור העמותות לנפש במגזר הערבי נמוך פי שלושה משיעורן בקרב קבוצות מיעוט במדינות המערב כגון בריטניה אולם דומה לשיעורן בקרב מיעוטים במדינות מתפתחות דוגמת הפיליפינים (רייטר, 2012).

מבחינת התפלגות תחומי פעילותן של העמותות לפי נתונים משנת 2000, מתברר כי 25% מהעמותות פועלות בתחום הדת; 22% בתחום התרבות; 14% בתחום שיכון ופיתוח; 11% בתחום הרווחה; 10% בתחום זכויות אדם; 10% בתחומי חינוך ומחקר ו-8% בנושאים אחרים. מאז הוקמו עוד עמותות רבות וכיום אפשר להעריך את מספר העמותות הפועלות ביישובים הערביים או בנושאים הקשורים לאוכלוסייה הערבית ביותר מ-2,000. אנו מניחים כי התפלגות תחומי הפעילות היא דומה למה שהיה בשנת 2000, בתוספת של ארגונים הפועלים בתחום איכות הסביבה.

הרשות המקומית מהווה את המוסד השלטוני, הדמוקרטי, המקצועי והכלכלי הגדול ביותר בכל יישוב ערבי. מוסד זה נתמך על ידי מוסדות קטנים יותר שחלקם פורמאליים ואחרים לא פורמאליים ומסורתיים.

### **המוסדות הלא פורמאליים ביישובים הערביים מתחלקים לשלושה סוגים:**

1. **מוסדות חמולתיים פטריארכליים**, אשר בסיועם נבחרים רוב ראשי הרשויות המקומיות, ואף מתמנים חלק לא מעט מעובדי הרשויות המקומיות על בסיס שיוך והסדרים פוליטיים. מוסדות אלה תורמים לקיום הפגיעה בדמוקרטיה בבחירות לרשויות המקומיות ומשפיעים על מידת האפקטיביות של התנהלות הרשות המקומית.

2. **"ועדות עממיות"** הקמות על רקע אירועים אד-הוק, ובעיקר קשורות לסוגיות אשר הרשות המקומית מבקשת לגביהן תמיכה מהציבור, כגון הפקעת קרקע, הריסת מבנים וכדומה. כיום קיימות 28 ועדות עממיות ביישובים ערביים, מהן 15 וועדות עממיות פעילות. בדרך כלל היוזמה להקמת "ועדות עממיות" היא וולונטארית והן קמות במטרה להשיג מטרה מוגדרת, אך הן ממשיכות להתקיים בהתאם לקונטקסט הסוציו-פוליטי ביישוב. ועדות אלה פועלות גם בנושאים חברתיים שונים. לפעמים ועדות אלה תומכות ברשות המקומית ומקדמות את תוכניותיה ולעתים הן הופכות להיות חסם הפוגע בקידום פרויקטים מקומיים ואזוריים. למותר לציין כי גופים אלה אינם נבחרים.

3. **מוסדות הפועלים ברמה הארצית** כגון ועדת המעקב העליונה של הערבים בישראל, שאיננה ישות משפטית אך יש לה השפעה על קביעת סדר יום של הציבור הערבי ובכלל זה הרשויות המקומיות. גוף זה מבקש הכרה מהמדינה באופן פורמאלי כמייצג את האוכלוסייה הערבית בהיותה מיעוט לאומי, אך עדיין לא קיבל אותה. ועדת המעקב מארגנת שביתות והפגנות ובמקביל לכך מנסה להוביל תהליכי פיתוח ביישובים הערבים. בתוך גוף זה קיים ייצוג של הרשויות המקומיות הערביות (14 נציגים מתוך 56 נציגים המהווים את המועצה העליונה של ועדת המעקב). בוועדת המעקב הוקמו ועדות משנה נושאות פעילות בנושאים ספציפיים כגון ועדת משנה להתמודדות עם האלימות, ועדת מעקב לענייני חינוך וועדת מעקב לענייני רווחה. במקרים אחרים מוקמת ועדה אד-הוק שתעסוק בסוגיה ספציפית ועם הסדרת הסוגיה הועדה מתפרקת.

מוסד נוסף הוא הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות בישראל. ראשי הרשויות חברים גם במרכז השלטון המקומי ומנסים לקדם בתוך המרכז נושאים החשובים להם. לצד הוועד הארצי פועלים פורמים של ראשי רשויות מגזריות כגון הפורום לראשי הרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות; הפורום לראשי הרשויות המקומיות הבדואיות בצפון; ואף החל ארגון של הפורום של ראשי הרשויות המקומיות הבדויות בדרום. מן הראוי לציין כי התארגנויות אלה של ראשי הרשויות הן גם תוצאה של מדיניות הממשלה אשר מקבלת החלטות הנוגעות לתת-קבוצות בתוך האוכלוסייה הערבים כגון בדואים ודרוזים. קבוצות אלה מתאגדות בפורומים קטנים יותר כדי לייצר קבוצת לחץ ולבצע תיאומים ביניהם מחד, ומאידך לייצר תשתית ארגונית לקראת מימוש החלטות ממשלה מגזריות או דאגה לקבלתן בכדי ליזום במשאבים ציבוריים.

לשלושת הסוגים של המוסדות הנ"ל אין מעמד חוקי, הם אינם מאורגנים בצורה ממוסדת וקיימת שונות בכוח ובהשפעה שלהן הנע בין המקומי, לקבוצתי מגזרי/ אזורי לארצי. עם זאת, לגופים הללו יש כוח סוציו-פוליטי מוכח, והם משפיעים על קביעת סדר יום ציבורי ברמה של כלל החברה הערבית וברמת הרשויות המקומיות.

בחברה האזרחית קיימים גם **מוסדות פילנטרופיים פורמאליים** וממוסדים הפועלים עם ולצד הרשויות המקומיות באופן נפרד מהמוסדות הלא פורמליים, או לפעמים בקשר ישיר או עקיף איתם. מן הראוי לציין כי העמותות מהוות מעסיק מוכר בנוף היישוב הערבי אשר תורם לכלכה המקומית באמצעות גיוס משאבים מקומיים, ארציים ובינלאומיים המושקעים גם ביישובים הערבים. ניתן לחלק מוסדות אלה לשלושה סוגים:

1. **עמותות מקומיות כוללניות ונושאות**: עמותות אלה עדיין לא מפותחות דיין למרות הריבוי שלהן, ולרב הן מספקות שירותי דת, חינוך ורווחה ביישוב. חלק מעמותות אלה מתאמות את פעילותיהן עם הרשויות המקומיות, אחרות פועלות לצד הרשות המקומית, וסוג נוסף פועל ללא תיאום או קשר עם הרשות המקומית. עמותות אלה מובלות, לרוב, על ידי אדם מסוים או בעלי אינטרס מוגדרים, ומוקמות



בצורת ארגון אשר עונה על דרישות החוק, אך אינן פועלות בצורה מספיק שקופה כחלק מחברה אזרחית בוגרת.

2. **עמותות ארציות הפועלות בתחום השלטון המקומי** או בנושאים הקשורים לרשויות המקומיות כמוסד מוביל בפיתוח החברה הערבית, כגון "מרכז אינג'אז" שהוקם במטרה לחזק את הרשויות המקומיות הערביות; מבצע מחקרים, מפרסם ניירות עמדה ומארגן כנסים והכשרות מקצועיות לראשי ועובדי הרשויות המקומיות. קיימות עמותות אחרות כגון עדאלה, סנד, מוסאווא, המרכז לתכנון אלטרנטיבי, דיראסאת, אגודת הגליל, ועדת המעקב לענייני חינוך, המועצה לכפרי הלא מוכרים; ארגוני נשים פעילות ועוד. עמותות אלה מקדמות את הרשויות המקומיות דרך תחומי עבודתן ופעילותן. בנוסף יש לציין עמותות משותפות יהודיות וערביות הפועלות למען שיפור מצבן של הרשויות המקומיות הערביות כגון סיכוי, האגודה לזכויות האזרח, צדק חלוקתי, זוכרות ועוד. עמותות אלה מייצרות קואליציות עם גופים בממשל המרכזי וגם עם הקהילה המקומית והרשויות המקומיות נעזרות בהן לקידום אינטרסים מול השלטון המרכזי.

3. **מוסדות וארגונים ארציים כלליים** אשר משרתים גם את הרשויות המקומיות הערביות כחלק מהשלטון המקומי בישראל כגון מפעמים, תאגידי מים וביוב, מנהלות פיתוח כלכלי, אשכולות כלכליים; האיגוד הסביבתי ויחידות סביבתיות; מט"י; מעוף; מופי"ם. גופים אלה נתמכים על ידי המדינה ומספקים שירותים לתושבים עם ולצד הרשות המקומית. הרשויות המקומיות הן חברות או מייסדות של חלק מגופים אלה. כיום פועלות רשויות מקומיות ערביות רבות להקמת ארגונים המגבירים את שיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות סמוכות – ערביות ויהודיות – למען פיתוח כלכלי או אספקת שירותים לתושבים.

ניתן לומר כי פעילות החברה האזרחית ביישובים הערביים אינה מפותחת דיה אך מתחזקת עם הזמן. העברת הסמכות והאחריות לאספקת שירותים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, במצב בו הרשויות המקומיות החלשות אינן ערוכות עדיין ליישומה, הביאה לעליית הצורך בפיתוח מוסדות החברה האזרחית שהם בעלי תפקיד חשוב באספקת שירותי חינוך, דת, קהילה וחברה ואף כלכלה וסביבה.

בחלק מהמקרים קיימים ניגודי אינטרסים בין חלק מהעמותות לבין הרשויות המקומיות הערביות. מחד, חלק מראשי הרשויות חוששים מהתחזקות המגזר השלישי ומאידך, חלק מהעמותות מתמקדות בנושאי סגור ולא בנושאי פיתוח, בעודן נשענות על תקציבי הרשויות המקומיות, ובכך מהוות נטל עליהן.

החברה האזרחית תופסת מעמד חשוב בקרב החברה הערבית העוברת תהליכי עיור, על רקע החולשה של הרשויות המקומיות. אמנם החברה האזרחית סובלת מזמינות מוגבלת של משאבים אך היא בעלת פוטנציאל להביא לפיתוח הכלכלה הערבית ובכלל זה ההון האנושי. עלייה בהשכלה של האוכלוסייה הערבית מצביעה על צורך בפיתוח מכוון של החברה האזרחית בכדי להביא אותה להוות תמיכה משמעותית לרשויות המקומיות הערביות. לפיכך, העצמת החברה האזרחית ביישובים הערבים בשלוש צורותיה שנמנו לעיל ראיות לתמיכה, קידום והעצמה בהיותה חוליה מחברת בין השלטון המרכזי, השלטון המקומי, המגזר הפרטי והתושבים.

החברה האזרחית הינה הגורם המתאים לפיתוח מנופים חברתיים וקהילתיים לטובת האוכלוסייה בהיותה בעלת מוטיבציה, יכולת מקצועית ומסוגלות להפוך השקעות ממשלתיות אלו לתוצרים בשטח על ידי ייעול ההשקעות וייצור סביבה חברתית תומכת להשקעות אלה.<sup>19</sup>

19 נציין לדוגמה בהקשר זה את עמותת אינג'אז, אשר אימצה שיטת עבודה ברורה: פיתוח שפה מקצועית, חיזוק גורמי מקצוע ברשויות המקומיות הערביות ושיתוף הציבור (במיוחד נשים) בעבודת הרשויות המקומיות.



## מדיניות ממשלת ישראל ביחס לרשויות המקומיות בחברה הערבית

### הצעת מחליטים – טיוטה

כתוצאה מהמחקר המקיף שבוצע בנושא מדיניות הממשלה ביחס לרשויות המקומיות במגזר הערבי תובא להלן הצעת "מחליטים" בה יפורטו הפעולות שאנו סבורים כי על הממשלה לנקוט על מנת לשפר את מצבן של הרשויות המקומיות במגזר הערבי ולצמצם את הפערים בשלטון המקומי:

מחליטים 20

#### א. החלטות ממשלה בנוגע לרשויות המקומיות הערביות

1. החלטות הממשלה הנוגעות לרשויות המקומיות הערביות ייכללו, בהדרגה, בבסיס התקציב השוטף, תוך ביטול מדורג של שיטת התקצוב באמצעות החלטות ממשלה ייעודיות ותוכניות חומש, הנהוגה מזה שנים רבות.
2. לעצב ולנסח את החלטות הממשלה ביחס לחברה הערבית מתוך ראייה כוללת ומקיפה, בניגוד לפילוח שנעשה עד היום בהחלטות הממשלה לתת-קבוצות וכן תוך התייחסות לאוכלוסייה הערבית המתגוררת הערים המעורבות.

#### ב. מענקי איזון ותשלומי התאמה (מצ'ינג)

1. להנהיג שיטת מימון דיפרנציאלית לסגירת פערים בין הרשויות העשירות לרשויות העניות (אשכול 1-4). הרשויות העניות יזכו למימון יתר כדי לצמצם את הפערים. בעולם מקובלות שתי שיטות למימון דיפרנציאלי: שיטה אנכית, קרי הגדלת התקצוב לרשויות חלשות באמצעות הגדלת ה"עוגה" כולה, והשיטה אופקית, לפיה רשויות חזקות מעבירות יתרות תקציביות לרשויות חלשות. התמהיל שנכון להשתמש בו בישראל צריך להיות מסוכם בין משרד האוצר לבין מרכז השלטון המקומי. בנוסף, שיעור השתתפותה של הרשות בכל פרויקט נתון יוגבל ל-5% מערכו הכספי של הפרויקט, אך לא יותר מסכום קבוע מראש של 100,000 ₪.
2. להקים וועדה בין-משרדית (נציגי משרדי הפנים, האוצר, המשפטים ומשרד ראש הממשלה, מרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות ונציגי ציבור) אשר תבחן מחדש את נוסחת גדיש ויציע דרכים לתיקון הנוסחה באופן שייתן מענה להטיות הגלומות בה כיום ואשר פוגעות, כפי שהראינו, בעיקר ברשויות החלשות. צוות כאמור יפעל במשרד האוצר ויכלול נציגים של משרדי הממשלה הרלוונטיים ונציגים בולטים של הרשויות המקומיות החלשות.
3. להעניק לרשויות החלשות באשכולות 1-3 מקדמי העדפה ייחודיים, כפי שניתנו לאוכלוסיות ייחודיות אחרות, כגון מקדם העדפה לקווי עימות ויו"ש, מקדם העדפה להוצאות קליטה, מקדם מועצות אזוריות, מקדם שונות האשכול חברתי-כלכלי. מקדם מוצע מקדם בגין היעדר תקבולי ארנונה ממתקנים ממשלתיים בכלל ומתקני משרד הביטחון בפרט.

#### ג. הקמת הרשות לסגירת פערים בשלטון המקומי

1. להקים את הרשות לסגירת פערים בשלטון המקומי (להלן "הרשות"). הרשות תוקם בהוראת שעה ל-5 שנים באחד ממבנים אלה: גוף עצמאי באחריות שר הפנים או שר האוצר או אגף במינהל השלטון המקומי במשרד הפנים ותיתן שירותים לכל הרשויות המקומיות באשכולות 1-4.

2. תפקיד הרשות: גוף מקצועי המסייע בסגירת פערים בין הרשויות החזקות לחלשות (בין ה-115 ל-15), בשונה מהרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי אשר נותנת מענה ייחודי לקבוצות אוכלוסייה אלה בלבד. כפי שחוק עיריות איתנות<sup>21</sup> מגלם התייחסות מיוחדת לרשויות חזקות, תוך צמצום הפיקוח עליהן, כך נדרשת התערבות ממשלתית מיוחדת כלפי הרשויות החלשות בסיוע ומעורבות מוגברים.
3. הרשות תהווה גוף מייעץ ומלווה לרשויות המקומיות החלשות עובר לקבלת החלטות ממשלה בעניינן, דרך הליך גיבוש ההחלטות האמורות וכלה בסיוע לרשויות במימוש זכויותיהן על פי החלטות אלה ומעקב אחר יישומן. הרשות תורכב, בבסיסה, מאנשי מקצוע מובילים ומיומנים, גם מהחברה הערבית, לרבות יועצים משפטיים, כלכליים, תכנוניים, הנדסיים וארגוניים שייתנו את שירותי הליווי הנדרשים. שירותי הליווי של הרשות יינתנו, במשך שנה, לכל ראש רשות שנבחר לראשונה (גם באשכולות 5 ומעלה).
4. יישום ומימוש שירותי הליווי של הרשות יהיה מנדטורי בטרם קבלת החלטת שר הפנים בדבר מינוי חשב מלווה לרשות מקומית, בדבר פיזור מועצת הרשות המקומית או בדבר הדחת ראש הרשות המקומית מתפקידו. כמו כן תעוגן בחקיקה סמכות שר הפנים למנות מנהל עיר חיצוני (לפי הדגם הנהוג בארה"ב של City Manager), אליו יועברו כל סמכויות הניהול ברשות המקומית, עובר לפיזור מועצת הרשות המקומית או להדחת ראש הרשות.<sup>22</sup>

## ד. כוח אדם ברשויות המקומיות

1. לנקוט בשורה של פעולות לשם שיפור איכות הניהול וכוח האדם ברשויות המקומיות הערביות, באמצעות שילוב סטודנטים ערבים בתוכנית "צוערים לשלטון המקומי" ותמרוץ כלכלי לרשויות שיראו שיפור בנהלי עבודה ובתוכניות עבודה.
2. ליצור מנגנונים מובנים וסדירים, הן פנימיים והן חיצוניים לרשות, לשם ביקורת ומעקב אחר מינוי כוח האדם ברשות, כגון חובת דיווח אודות איש משרה ברשות המקומית לגורם המתאים לכך במשרד הפנים, בדומה לחובה החלה על הרשות במסגרת העסקת עובד בחוזה אישי.
3. לקבוע משרה סטטוטורית של מנהל משאבי אנוש ברשות המקומית, על מנת להביא לפעולה מיטבית של ההון האנושי ברשות.
4. לקבוע משרה סטטוטורית של מנהל כללי ברשות מקומית (ולהגדירה כמשרת אמון) על מנת להביא לפעולה מיטבית של כל המערך הניהולי והתפעולי ברשות המקומית.
5. לקבוע משרה סטטוטורית של מנהל כללי ברשות מקומית (ולהגדירה כמשרת אמון) על מנת להביא לפעולה מיטבית של כל המערך הניהולי והתפעולי ברשות המקומית.

## ה. תכנון מרחבי

### ועדות תכנון עצמאיות

1. לתת מעמד של ועדת תכנון מקומית עצמאית לרשויות מקומיות שאוכלוסייתן מונה יותר מ-20,000 אלף נפש וכן לרשויות קטנות יותר, בהינתן משילות ותשתית תכנונית ראויה. הקמת וועדות תכנון מקומיות תגביר את האחריות הפנימית של הרשויות המקומיות הערביות כלפי התושבים ותהווה צעד משמעותי לקידום עצמאות הרשות.
2. לחייב את הוועדות המקומיות והמרחביות הרלוונטיות לתכנון ובנייה לפעול לקידום תכנון מתארי מפורט לרשויות המקומיות תוך קביעת לוח זמנים לביצוע התכנון להסדרה עד התאריך הקובע, ובמקביל לנקוט בצעדים מחמירים נגד כל המפר תכנון והחלטות של רשויות מקומיות ומוסדות תכנון מקומיים.

21 חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 135), התשע"ד – 1994, ס"ח התשע"ד, עמ' 296.

22 מחקר בנושא זה בוצע עבור משרד הפנים על ידי המכון לשלטון מקומי באוניברסיטת תל-אביב (פרופ' אסף מידני, רו"ח זיאד אברו-חבלה ושי דוד).

3. להקים מנהל הנדסה ותכנון בכל רשות מקומית שיהיה בעל סמכות ואחריות לקיום הוראות חוקי התכנון והתכניות התקפות.
4. ליצור במינהל התכנון מאגר של אנשי מקצוע בתחום ההנדסה והתכנון אשר יכלול ייצוג הולם לחברה הערבית ומתוכו ייקלטו אנשי מקצוע ברשויות המקומיות.

### **הריסת מבנים והתמודדות עם בנייה ללא היתר**

להקים וועדה ציבורית ארצית בהשתתפות נציגים ערבים בלתי תלויים, לרבות נציגות וועד ראשי הרשויות הערביות, לבדיקת התופעה וחיפוש דרכים להתמודד איתה ולקבוע תאריך קובע לשינוי מדיניות האכיפה וההריסה של המבנים שממנו ואילך נגד כל בנייה ללא היתר יינקטו הליכים תקיפים, בשיתוף פעיל של ראשי הרשויות. באשר לבנייה הקיימת ללא היתר עד התאריך הקובע, יוקפא הטיפול המשפטי ואיום ההריסה עד מציאת פתרון והסדרה תכנונית ומוניציפאלית.

### **הוספת שטחי פיתוח; לא רק רה־תכנון הקיים אלא תכנון שטחים חדשים**

לתכנן תוספת של כ-70% ביחס לשטח הפיתוח הקיים, זאת בנוסף לשטחים הפנויים בתחום היישוב, וזאת בהתאם לנסיבות כל יישוב. כך, למשל, להגדיל את היצע הקרקעות המיועדות לפיתוח כלכלי אזורי, זאת במיוחד היות ורוב היישובים הערביים הם חלק מרשת יישובים שכנים.

### **תחומי שיפוט**

1. ועדות חקירה וועדות גבולות: לזרז מתן אישור להרחבת תחומי שיפוט לרשויות מקומיות שלגביהן קיימות המלצות של ועדות חקירה, לקבוע לוח זמנים ברור להקמתן ולפעולתן של ועדות חקירה בנושאי גבולות, לזרז את מינוין ולהגדיל את הייצוג הערבי בוועדות אלה. כמו כן, להקים ועדות חקירה לחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות, לרבות קביעת מנגנוני תמיכה לקידום שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות.
2. לבחון הקמת ועדת גבולות ארצית קבועה בראשות שופט, אשר תהיה מוסד גבוה שידון בערעורים של רשויות מקומיות על החלטות ועדות גבולות וועדות חקירה. וועדה זו תבחן לעומק החלטות של ועדות אלה ותסייע לפסוק במחלוקות.

### **תכניות מתאר כוללניות אינן פותרות את הבעיה**

1. להעמיד משאבים לקידום תכנון מפורט של מתחמים ברשויות המקומיות במקביל להכנת תכניות מתאר כוללניות, לרבות קידום איחוד וחלוקה על בסיס מתחמי תכנון; לחזק את מחלקות התכנון וההנדסה ברשויות ובוועדות המקומיות לתכנון ובנייה כדי לקדם את התכנון המתארי והמפורט. בתכניות המתאר הכוללניות והמפורטות יש לתת עדיפות לפיתוח פרויקטים כלכליים מניבים.
2. להגדיל את היצע קרקעות המדינה הנכללות בתחום התכניות הכוללניות בכדי לייצר מענה למחוסרי קרקע מחד, הגדלת שטחים מופרשים לצורכי ציבור מאידך, וגם לממש הקלות מתכניות ארציות ומחוזיות המגבילות תכנון ופיתוח היישובים הערבים ומעכבות אישורם, ובכך פוגעות בתכנון היישובים הערבי.
3. להקצות אדמות מדינה להקמת רובעי מגורים חדשים בסמוך לרשויות המקומיות הערביות. הביקוש למגורים הדרוש למימוש צרכי האוכלוסייה הערבית בשני העשורים הבאים עולה על 270 אלף יחידות דיור.

### **רישום מקרקעין**

להקים ועדה ציבורית אשר תבחן את הדרכים לזירוז רישום והסדרת קרקעות ברשויות המקומיות הערביות ובכלל זה רישום קרקע ציבורית על שם הרשויות המקומיות.

## 1. החברה האזרחית כתמיכה לרשויות המקומיות

1. לפעול לפיתוח ארגוני החברה האזרחית במגזר הערבי כגורם משלים להשקעות ממשלתיות ולתכניות פיתוח המועברות דרך הרשויות המקומיות באמצעים הבאים: מתן הקלות והקצבות ממשלתיות לארגוני המגזר השלישי, פיתוח תשתית טכנולוגית וקידום מסגרות קהילתיות.
2. להטיל על הרשות לסגירת פערים בשלטון המקומי לחזק ולהעצים את החברה האזרחית הפורמאלית כיחידת תמך לרשויות המקומיות.
3. לעודד רשויות מקומיות לשתף את ארגוני החברה האזרחית, פורמאליים ולא פורמאליים, בפעילות לקידום סל שירותים מוניציפליים לתושבים.

## היקף ההוצאה התקציבית הנדרשת ומקורה

1. **מענקי איזון:** אנו מעריכים את השינויים הנדרשים בקביעתו ויישומו של מענק האיזון בכ"1 מיליארד ₪ בשנה, כלומר – הכפלת היקף מענק האיזון הניתן לרשויות המקומיות החלשות. אנו תומכים בתקצוב דיפרנציאלי של הרשויות המקומיות אך לא באופן בו מקורה של הגדלת הסיוע לרשויות החלשות היא ברשויות החזקות. יודגש כי נגישות צוות המחקר לנתונים הייתה מוגבלת מאוד.
2. **תשלומי התאמה (מצי'נג):** אנו מעריכים את משמעות השינוי המוצע בתשלומי ההתאמה בכ"1 מיליארד ₪ לשנה.
3. **הרשות לסגירת פערים בשלטון המקומי:** עלות הקמת הרשות מוערכת בכ"10 מיליון ₪ ל-5 שנים ובסה"כ כ"50 מיליון ₪. בסיס החישוב: 25 יועצים מקצועיים בעלות של 250 אלש"ח לשנה; מנהל ומזכירות וכן הוצאות תפעול. סך כך העלות התקציבית: 2,050 מיליארד ₪.

**לוח זמנים לביצוע ההצעה:** אנו ממליצים להתייחס להמלצות לעיל כאל תוכנית חומש. אנו סבורים כי תקופה של 5 שנים ארוכה די הצורך אך אינה ארוכה מדי על מנת להתמודד עם הנושאים שנבחנו וליישם את הפתרונות שהוצעו.

**שינוי, ביטול או תיקון של החלטות ממשלה קודמות:** בהתאם לצורך.

**השר האחראי לביצוע ההחלטה:** שרי האוצר והפנים

**הגורם האחראי למעקב אחר ביצוע ההחלטה:** משרד ראש הממשלה

## דברי הסבר

**רקע כללי:** מפורט בגוף הדו"ח

**נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה:** ר' לעיל

**גורם אחראי למעקב:** שרי האוצר והפנים

**תקציב:** ר' לעיל

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם:** ההשפעה הינה רק לגבי הקמת הרשות החדשה. להבנתנו, העלות הלא גבוהה של תפעול הרשות מוצדקת לאור התועלת הרבה שתביא פעילותה.

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם:** לא רלוונטי בשלב זה.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא:** מפורט בגוף הדו"ח

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה:** לא רלוונטי

**סיווג ההצעה – סוג ראשי:** החלטה ביצועית; סוגי משנה: ביצועי, ממשלה.

**תחום פעולה עיקרי:** חברה וכלכלה

# נספחים



**נספח 1: פירוט מקדם ההעדפה המצטבר בהוצאות לכל הרשויות המקומיות הערביות**

שם הרשות	אוב' אוק' 2013	אקונומי	דירוג סוציו אקונומי	מקדם בגין דירוג סוציו אקונומי	סוציו אקונומי שנות מדד	מקדם בגין שנות מדד	מקדם חינוך	מקדם רווחה	מקדם קו עימות	מקדם עליה	מקדם קליטת	מקדם מועצה אזרית	סה"כ מקדם
אבו גוש	7,139	2	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
אבו סנאן	12,595	3	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
אום אל פחם	51,041	2	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
איכסל	13,428	2	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
איעבלין	12,249	3	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
אל בטוף	7,467	1	10%	10%	1%	-	-	-	-	-	-	שלילי (*)	11%
אלקסום	5,082	1	10%	10%	-	4%	-2%	-	-	-	-	ל.ר.	12%
באקה אל ג'רביה	27,055	3	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
בוסתן אל מרג'	7,803	2	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	שלילי (*)	5%
בועינה נוג'ידאת	9,037	2	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
בוקעתה	6,222	2	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
ביר אל מוכסור	8,958	2	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
בית ג'ן	11,369	2	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
בסמ"ה	9,515	2	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
בסמת טבעון	7,316	2	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
בענה	7,795	2	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
ג'דידה-מכר	19,391	2	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
ג'וליס	6,015	3	5%	-	-	-3%	-	-	-	-	-	ל.ר.	2%
גייסר אל זרקא	13,640	1	10%	10%	-	2%	-2%	-	-	-	-	ל.ר.	10%
ג'לג'וליה	9,439	2	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
ג'ש	3,185	5	0%	-	-	-3%	2%	4%	-	-	-	ל.ר.	3%
ג'ית	10,909	3	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
דבוריה	9,667	2	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
דיר אל אסד	11,508	2	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
דיר חנא	9,882	3	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%
דליית אל כרמל	16,271	3	5%	-	-	-3%	-	-	-	-	-	ל.ר.	2%
זמר	6,471	3	5%	-	-	-	-	-	-	-	-	ל.ר.	5%

שם הרשות	אוכ' אוק' 2013	אקונומי	דירוג סוציו אקונומי	מקדם בגין שונות מדד סוציו אקונומי	מקדם חינוך	מקדם רווחה	עימות מקדם קו עליה	מקדם קליטת אזרית	מקדם מועצה	סה"כ מקדם
זרזיר	7,621	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
חורה	13,700	2	5%	-	4%	-2%	-	ל.ר.	7%	7%
חורפיש	6,083	3	5%	-	-	-	4%	ל.ר.	9%	9%
טובא זנגריה	6,145	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
טורעאן	13,190	3	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
טייבה	40,213	3	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
טירה	24,542	3	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
טמרה	31,289	3	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
ינוח-ג'ת	6,130	3	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
יפיע	18,012	3	5%	1%	-	-	-	ל.ר.	6%	6%
ירכא	14,551	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
כאבול	11,113	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
כווכב	3,475	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
כסייפה	14,088	2	5%	-	4%	-2%	-	ל.ר.	7%	7%
כסרא-סמיע	7,923	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
כעביה תבש	5,161	3	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
כפר ברא	3,411	3	5%	-	2%	-2%	-	ל.ר.	5%	5%
כפר יאסיף	10,161	4	2%	-	-3%	-	-	ל.ר.	-1%	-1%
כפר כנא	20,714	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
כפר מנדא	17,950	2	5%	-	2%	-	-	ל.ר.	7%	7%
כפר קאסם	21,556	3	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
כפר קרע	17,433	4	2%	1%	-	-	-	ל.ר.	3%	3%
לקיה	12,144	1	10%	-	4%	-2%	-	ל.ר.	12%	12%
מג'אר	21,352	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
מג'דל אל כרום	14,354	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
מג'דל שמס	10,564	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
מזרעה	3,641	2	5%	-	-3%	-	-	ל.ר.	2%	2%
מסעדה	3,757	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
מעיליא	3,244	5	-	-	-3%	2%	4%	ל.ר.	3%	3%
מעלה עירון	13,854	2	5%	1%	-	-	-	ל.ר.	6%	6%
משהד	8,010	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%



שם הרשות	אוב' אוק' 2013	אקונומי	דירוג סוציו אקונומי	מקדם בגין שונות מדד סוציו אקונומי	מקדם חינוך	מקדם רווחה	עימות מקדם קו עליה	מקדם קליטת אזרית	מקדם מועצה	סה"כ מקדם
נחף	12,075	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
נצרת	79,067	3	5%	1%	-	-	-	ל.ר.	6%	6%
סאג'ור	3,989	3	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
סכנין	29,209	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
עארבה	23,711	2	5%	1%	-	-	-	ל.ר.	6%	6%
עוספיה	11,739	4	2%	-	-3%	-	-	ל.ר.	-1%	-1%
עילבון	5,461	4	2%	-	-	-	-	ל.ר.	2%	2%
עילוט	7,393	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
עין מאהל	12,368	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
עין קיניה	2,171	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
ערערה	18,420	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
ערערה שבנגב	14,744	2	5%	1%	4%	-2%	-	ל.ר.	8%	8%
פורידיס	12,012	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
פסוטה	3,293	4	2%	-	-3%	2%	4%	ל.ר.	5%	5%
פקיעין	5,611	4	2%	-	-3%	-	4%	ל.ר.	3%	3%
קלנסואה	20,916	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
ראמה	8,280	4	2%	-	-3%	2%	-	ל.ר.	1%	1%
רג'ר	2,406	3	5%	-	-	-2%	4%	ל.ר.	7%	7%
רהט	54,484	2	5%	1%	4%	-2%	-	ל.ר.	8%	8%
ריינה	15,740	3	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
שגב שלום	8,478	2	5%	-	4%	-2%	-	ל.ר.	7%	7%
שיבלי	5,982	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
שעב	6,679	2	5%	-	-	-	-	ל.ר.	5%	5%
שפרעם	38,643	3	5%	1%	-	-	-	ל.ר.	6%	6%
תל שבע	17,202	1	10%	1%	4%	-2%	-	ל.ר.	13%	13%

## נספח 2: הישוב ההכנסה לנפש לפי שיעורי גביה בפועל ונורמטיבי

הכנסה מחושבת מינימאלית לנפש (נ"ס) – תרחיש (3) "נורמטיבי"/"דמוני"	הכנסה לנפש בפועל (נ"ס) – שיעור גביה בפועל ולאחר ניכוי הנחות – תרחיש (2) "ריאלי"	הכנסה לנפש בפועל (נ"ס) – שיעור גביה 100% – תרחיש (1) "קיצוני"	שיעור גביה שוטף (לפי דוח כספי)	חיוב נטו - ארנונה (מגורים באש"ח)	הנחה מארנונה (באש"ח)	חיוב ראשוני – ארנונה (מגורים) (באש"ח)	דירוג סוציו אקונומי	הרשות
1,255	765	1,275	60%	9,104	2,618	11,722	2	אבו גוש
1,227	546	976	56%	12,290	5,545	17,835	3	אבו סנאן
946	509	749	68%	38,236	15,682	53,918	2	אום אל פחם
1,430	550	1,342	41%	18,014	4,135	22,149	2	איכסל
953	605	806	75%	9,877	4,022	13,899	3	איעבלין
946	327	455	72%	3,396	3,015	6,411	1	אל בטוף
946	534	544	98%	2,767		2,767	1	אלקסום
1,384	820	1,154	71%	31,228	14,052	45,280	3	באקה אל ג'רביה
1,165	529	882	60%	6,881	3,715	10,596	2	בוסתן אל מרג'
946	353	705	50%	6,373	2,993	9,366	2	בועיינה-נג'ידאת
993	527	619	85%	3,854	2,714	6,568	2	בוקעתה
946	321	428	75%	3,834	2,765	6,599	2	ביר אל מוכסור
946	663	840	79%	9,547	2,961	12,508	2	בית ג'ן
946	272	477	57%	4,542	2,831	7,373	2	בסמ"ה
946	284	727	39%	5,319	1,932	7,251	2	בסמת טבעון
1,485	776	1,362	57%	26,405	6,794	33,199	2	ג'דידה-מכר
1,193	639	779	82%	4,685	1,719	6,404	3	ג'וליס
946	283	832	34%	11,352	2,785	14,137	1	ג'יסר אל זרקא
946	346	736	47%	6,944	1,826	8,770	2	ג'לג'וליה
1,089	659	856	77%	2,727	699	3,426	5	ג'ש
-	-	-		-			3	ג'ת
946	567	755	75%	7,302	3,247	10,549	2	דבוריה
946	395	519	76%	5,978	3,048	9,026	2	דיר אל אסד
946	516	653	79%	6,455	4,433	10,888	3	דיר חנא
1,092	660	916	72%	14,905	6,281	21,186	3	דליית אל כרמל
1,179	613	1,075	57%	6,957	1,595	8,552	3	זמר

הכנסה מחושבת מינימאלית לנפש (ש"ח) – תרחיש (3) "נורמטיבי"/"דמוני"	הכנסה לנפש בפועל (ש"ח) – שיעור גביה בפועל ולאחר ניכוי הנחות – תרחיש (2) "ריאלי"	הכנסה לנפש בפועל (ש"ח) – שיעור גביה 100% – תרחיש (1) "קיצוני"	שיעור גביה שוטף (לפי דוח כספי)	חיוב נטו - ארנונה (מגורים) (באש"ח)	הנחה מארנונה (באש"ח)	חיוב ראשוני – ארנונה (מגורים) (באש"ח)	דירוג סוציו אקונומי	הרשות
946	515	804	64%	6,129	2,438	8,567	2	זרזיר
946	411	527	78%	7,217	5,832	13,049	2	חורה
1,233	815	1,102	74%	6,703	2,057	8,760	3	חורפיש
946	627	775	81%	4,760	2,431	7,191	2	טובא זנגריה
1,270	900	1,072	84%	14,136	5,677	19,813	3	טורעאן
-	-	-	-	-	-	-	3	טייבה
1,987	971	2,158	45%	52,967	4,049	57,016	3	טירה
1,292	612	1,177	52%	36,829	10,516	47,345	3	טמרה
1,021	792	890	89%	5,453	1,723	7,176	3	ינוח-ג'ת
1,097	306	711	43%	12,803	10,270	23,073	3	יפיע
1,304	1,191	1,281	93%	18,637	4,732	23,369	2	ירכא
1,013	1,029	810	127%	9,006	4,774	13,780	2	כאבול
946	403	503	80%	1,749	853	2,602	2	כווכב אבו אל-היג'א
946	100	170	59%	2,392	3,917	6,309	2	כסייפה
946	677	769	88%	6,096	2,259	8,355	2	כסרא-סמיע
946	205	253	81%	1,305	2,662	3,967	3	כעביה תבש
946	661	787	84%	2,685	1,522	4,207	3	כפר ברא
1,760	989	1,570	63%	15,957	3,677	19,634	4	כפר יאסיף
1,004	633	802	79%	16,609	10,839	27,448	2	כפר כנא
946	477	589	81%	10,566	4,985	15,551	2	כפר מנדא
1,618	1,001	1,787	56%	38,521	6,571	45,092	3	כפר קאסם
1,406	468	1,419	33%	24,738	1,607	26,345	4	כפר קרע
946	38	320	12%	3,892	1,026	4,918	1	לקיה
996	643	869	74%	18,551	6,771	25,322	2	מג'אר
1,391	238	701	34%	10,060	6,070	16,130	2	מג'דל אל כרום
1,128	826	1,116	74%	11,792	2,482	14,274	2	מג'דל שמס
977	665	876	76%	3,188	1,122	4,310	2	מזרעה
946	-330	-441	75%	-1,655	1,855	200	2	מסעדה
1,601	1,009	1,294	78%	4,198	970	5,168	5	מעיליא

הכנסה מחושבת מינימאלית לנפש (אש) – תרחיש (3) "נורמטיבי"/"דמוני"	הכנסה לנפש בפועל (אש) – שיעור גביה בפועל ולאחר ניכוי הנחות – תרחיש (2) "ריאלי"	הכנסה לנפש בפועל (אש) – שיעור גביה 100% – תרחיש (1) "קיצוני"	שיעור גביה שוטף (לפי דוח כספי)	חיוב נטו-ארנונה (באש"ח)	הנחה מארנונה (באש"ח)	חיוב ראשוני – ארנונה (באש"ח)	דירוג סוציו אקונומי	הרשות
1,036	681	717	95%	9,937	6,634	16,571	2	מעלה עירון
946	263	730	36%	5,846	2,308	8,154	2	משהד
946	352	458	77%	5,526	6,758	12,284	2	נחף
946	243	393	62%	31,036	21,660	52,696	3	נצרת
1,020	643	835	77%	3,331	1,533	4,864	3	סאג'ור
1,022	536	766	70%	22,372	14,384	36,756	2	סח'נין
975	519	682	76%	16,177	11,084	27,261	2	עארבה
1,609	796	1,397	57%	16,401	4,270	20,671	4	עוספיה
1,256	642	1,035	62%	5,651	1,665	7,316	4	עילבון
952	483	620	78%	4,581	4,339	8,920	2	עילוט
946	322	527	61%	6,519	4,320	10,839	2	עין מאהל
946	311	471	66%	1,023	1,170	2,193	2	עין קיניה
946	551	765	72%	14,093	7,646	21,739	2	ערערה
946	222	293	76%	4,316	7,431	11,747	2	ערערה שבנגב
946	308	716	43%	8,603	2,432	11,035	2	פורידיס
1,068	592	780	76%	2,567	1,218	3,785	4	פסוטה
1,205	813	1,069	76%	5,999	1,328	7,327	4	פקיעין
1,381	563	1,481	38%	30,979	2,917	33,896	2	קלנסואה
1,031	487	608	80%	5,038	4,534	9,572	4	ראמה
946	509	579	88%	1,392	365	1,757	3	רג'ר
946	230	468	49%	25,524	19,115	44,639	2	רהט
946	334	606	55%	9,546	4,782	14,328	3	ריינה
946	90	210	43%	1,781	1,961	3,742	2	שגב שלום
1,037	614	798	77%	4,771	2,221	6,992	2	שיבלי
946	383	498	77%	3,324	3,354	6,678	2	שעב
1,186	495	1,031	48%	39,827	13,782	53,609	3	שפרעם
946	59	418	14%	7,197	6,378	13,575	1	תל שבע
1,077	518	792	71%	897,613	374,683	1,272,296		

### נספח 3: הישוב ההכנסה הנורמטיבית

הכנסה מחושבת מינימאלית לגופש	הכנסה נורמטיבית מחושבת לגופש I	X*II	שיעור גביה ארנונה אחרת-נורמטיבי - II	ארנונה אחרת - X	(Y+Z)*Δ	תוספת/ הפחתה לחיוב הארנונה Z - בפועל	חיוב בפועל למ"ר ארנונה F למגורים	תעריף נורמטיבי לחיוב מ"ר ארנונה מגורים - NORM	שיעור גביה ארנונה מגורים - נורמטיבי Δ	חיוב ראשוני ארנונה מגורים - Y	הרשות
-	-	-	75%	-	-	-	-	43.50	65%	אין נתון	ג'ת
-	-	-	75%	-	-	-	-	43.50	65%	אין נתון	טייבה
946	903	6,987	75%	9,316	39,103	15,558	31.62	42.65	65%	44,601	אום אל פחם
946	682	584	75%	779	4,508	1,881	31.97	42.65	60%	5,632	אל בטוף
946	-	2,075	75%	2,767	-	-	-	42.65	60%	-	אלקסום
946	870	620	75%	827	7,241	2,602	32.69	42.65	65%	8,539	בועיינה-נג'ידאת
946	645	134	75%	179	5,647	2,267	31.52	42.65	65%	6,420	ביר אל מוכסור
946	934	1,652	75%	2,203	8,967	3,490	31.86	42.65	65%	10,305	בית ג'ן
946	631	245	75%	327	5,760	1,816	33.91	42.65	65%	7,046	בסמ"ה
946	843	602	75%	803	5,563	2,111	32.13	42.65	65%	6,448	בסמת טבעון
946	835	520	75%	693	10,863	4,661	31.67	42.65	60%	13,444	גי'סר אל זרקא
946	785	1,236	75%	1,648	6,170	2,370	32.00	42.65	65%	7,122	ג'לג'וליה
946	924	1,601	75%	2,134	7,335	2,871	31.80	42.65	65%	8,414	דבוריה
946	675	837	75%	1,116	6,933	2,756	31.63	42.65	65%	7,910	דיר אל אסד
946	934	1,102	75%	1,469	8,129	3,088	32.76	43.50	65%	9,419	דיר חנא
946	925	824	75%	1,099	6,224	2,108	33.26	42.65	65%	7,467	זרזיר
946	836	1,374	75%	1,832	10,079	2,458	35.89	42.65	65%	13,049	חורה
946	851	186	75%	248	5,044	2,096	31.13	42.65	65%	5,664	טובה זנגריה
946	667	56	75%	74	2,261	950	31.00	42.65	65%	2,528	כווכב אבו אל-היג'א
946	388	389	75%	518	5,079	2,023	31.61	42.65	65%	5,791	כסייפה
946	916	397	75%	529	6,857	2,723	31.64	42.65	65%	7,826	כסרא-סמייע
946	607	44	75%	59	3,087	841	35.80	43.50	65%	3,908	כעביה תבש
946	936	191	75%	254	3,002	667	37.22	43.50	65%	3,952	כפר ברא
946	739	2,228	75%	2,971	11,029	4,388	31.62	42.65	65%	12,580	כפר מנדא
946	318	238	75%	317	3,619	1,431	32.53	42.65	60%	4,601	לקיה
946	42	101	75%	134	58	23	31.80	42.65	65%	66	מסעדה

הכנסה מחושבת מינימאלית לגפש	הכנסה נורמטיבית מחושבת לגפש I	X*II	שיעור גביה ארנונה אחרת-נורמטיבי II -	ארנונה אחרת -X	(Y+Z)*Δ	תוספת/ הפחתה לחיוב הארנונה Z - בפועל	חיוב בפועל למ"ר ארנונה F למגורים	תעריף נורמטיבי לחיוב מ"ר ארנונה מגורים - NORM	שיעור גביה ארנונה מגורים - נורמטיבי Δ	חיוב ראשוני ארנונה מגורים -Y	הרשות
946	856	-1,796	75%	-2,394	8,654	2,766	33.79	42.65	65%	10,548	משהד
946	853	667	75%	889	9,628	3,417	32.81	42.65	65%	11,395	נחף
946	613	-10,704	75%	-14,272	59,154	24,038	32.01	43.50	65%	66,968	נצרת
946	796	743	75%	991	9,100	4,153	30.00	42.65	65%	9,848	עין מאהל
946	868	222	75%	296	1,663	662	31.62	42.65	65%	1,897	עין קינייה
946	922	312	75%	416	16,670	6,686	31.53	42.65	65%	18,959	ערערה
946	576	786	75%	1,048	7,711	3,210	31.11	42.65	65%	8,653	ערערה שבנגב
946	776	856	75%	1,141	8,460	3,122	32.42	42.65	65%	9,894	פורידיס
946	641	156	75%	208	1,385	582	31.62	43.50	65%	1,549	רג'ר
946	692	8,612	75%	11,482	29,070	11,566	31.62	42.65	65%	33,157	רהט
946	784	2,957	75%	3,943	9,381	4,048	31.30	43.50	65%	10,385	ריינה
946	335	2,599	75%	3,465	241	93	31.89	42.65	65%	277	שגב שלום
946	856	800	75%	1,066	4,919	1,955	31.63	42.65	65%	5,612	שעב
946	621	907	75%	1,209	9,776	3,927	32.37	42.65	60%	12,366	תל שבע
952	952	1,032	75%	1,376	6,007	2,537	30.94	42.65	65%	6,704	עילוט
953	953	3,796	75%	5,061	7,876	3,278	31.73	43.50	65%	8,838	איעבלין
975	975	4,557	75%	6,076	18,568	7,381	31.63	42.65	65%	21,185	עארבה
977	977	1,008	75%	1,344	2,549	955	32.26	42.65	65%	2,966	מזרעה
993	993	995	75%	1,327	5,183	2,520	29.17	42.65	65%	5,454	בוקעתה
996	996	5,591	75%	7,454	15,675	6,248	31.60	42.65	65%	17,868	מג'אר
1,004	1,004	5,369	75%	7,158	15,428	3,445	36.46	42.65	65%	20,290	כפר כנא
1,013	1,013	1,117	75%	1,489	10,140	4,224	31.10	42.65	65%	11,375	כאבול
1,020	1,020	570	75%	760	3,498	1,278	33.17	43.50	65%	4,104	סאג'ור
1,021	1,021	648	75%	864	5,609	2,317	31.82	43.50	65%	6,312	ינוח-ג'ת
1,022	1,022	6,236	75%	8,314	23,607	7,877	33.40	42.65	65%	28,442	סח'נין
1,031	1,031	1,995	75%	2,660	6,545	2,438	32.80	44.37	70%	6,912	ראמה
1,036	1,036	1,076	75%	1,435	13,275	5,286	31.61	42.65	65%	15,136	מעלה עירון
1,037	1,037	166	75%	221	6,040	2,521	31.08	42.65	65%	6,771	שיבלי
1,068	1,068	299	75%	399	3,216	1,208	32.70	44.37	70%	3,386	פסוטה

הכנסה מחושבת מינימאלית לנפש	הכנסה נורמטיבית מחושבת לנפש I	X*II	שיעור גביה ארנונה אחרת-נורמטיבי II - X	ארנונה אחרת - X	(Y+Z)*Δ	תוספת/ הפחתה לחיוב הארנונה Z - בפועל	חיוב בפועל למ"ר ארנונה למגורים F	תעריף נורמטיבי לחיוב מ"ר ארנונה מגורים - NORM	שיעור גביה ארנונה מגורים - נורמטיבי Δ	חיוב ראשוני ארנונה מגורים - Y	הרשות
1,089	1,089	137	75%	183	3,330	1,494	30.91	46.59	75%	2,946	ג'ש
1,092	1,092	2,108	75%	2,810	15,664	5,723	33.17	43.50	65%	18,376	דליית אל כרמל
1,097	1,097	4,310	75%	5,747	15,449	6,442	31.71	43.50	65%	17,326	יפיע
1,128	1,128	3,505	75%	4,673	8,407	3,333	31.66	42.65	65%	9,601	מג'דל שמש
1,165	1,165	1,190	75%	1,586	7,904	3,151	31.60	42.65	65%	9,010	בוסתן אל מרג'
1,179	1,179	86	75%	115	7,542	3,166	31.63	43.50	65%	8,437	זמר
1,186	1,186	8,042	75%	10,722	37,800	15,267	32.08	43.50	65%	42,887	שפרעם
1,193	1,193	833	75%	1,111	6,343	2,728	31.34	43.50	65%	7,031	ג'וליס
1,205	1,205	1,225	75%	1,633	5,535	2,213	31.95	44.37	70%	5,694	פקיעין
1,227	1,227	2,062	75%	2,749	13,393	5,518	31.85	43.50	65%	15,086	אבו סנאן
1,233	1,233	1,338	75%	1,784	6,164	2,507	32.00	43.50	65%	6,976	חורפיש
1,255	1,255	1,282	75%	1,709	7,677	1,797	36.16	42.65	65%	10,013	אבו גוש
1,256	1,256	1,055	75%	1,406	5,807	2,386	31.61	44.37	70%	5,910	עילבון
1,270	1,270	4,433	75%	5,911	12,315	5,043	31.92	43.50	65%	13,902	טורעאן
1,292	1,292	7,668	75%	10,224	32,749	13,262	32.05	43.50	65%	37,121	טמרה
1,304	1,304	8,931	75%	11,908	10,047	3,998	31.62	42.65	65%	11,460	ירכא
1,381	1,381	3,842	75%	5,123	25,052	9,769	31.84	42.65	65%	28,773	קלנסואה
1,384	1,384	7,877	75%	10,503	29,556	10,693	33.27	43.50	65%	34,777	באקה אל ג'רביה
1,391	1,391	2,982	75%	3,976	16,980	9,457	27.21	42.65	65%	16,666	מג'דל אל כרום
1,406	1,406	4,151	75%	5,535	20,364	8,281	31.74	44.37	70%	20,810	כפר קרע
1,430	1,430	2,213	75%	2,951	16,993	6,945	31.32	42.65	65%	19,198	איכסל
1,485	1,485	1,721	75%	2,295	27,078	10,754	31.64	42.65	65%	30,904	ג'דידה-מכר
1,601	1,601	1,094	75%	1,458	4,100	1,756	31.62	46.59	75%	3,710	מעיליא
1,609	1,609	4,412	75%	5,883	14,471	5,884	31.74	44.37	70%	14,788	עוספיה
1,618	1,618	13,598	75%	18,131	21,270	5,762	35.84	43.50	65%	26,961	כפר קאסם
1,760	1,760	3,038	75%	4,050	14,843	5,620	32.61	44.37	70%	15,584	כפר יאסיף
1,987	1,987	11,516	75%	15,354	37,255	15,653	31.62	43.50	65%	41,662	טירה

**נספח 4: בדיקת קשר בין שיעור הגביה בפועל לבין ההכנסה הנורמטיבית**

								SUMMARY OUTPUT
								<i>Regression Statistics</i>
								0.248278613 Multiple R
								0.06164227 R Square
								0.049455806 Adjusted R Square
								216.3957757 Standard Error
								79 Observations
								<i>ANOVA</i>
								<i>Significance F</i>
								<i>F</i>
								<i>MS</i>
								<i>SS</i>
								<i>df</i>
								1 Regression
								77 Residual
								78 Total
<i>Upper 95.0%</i>	<i>Lower 95.0%</i>	<i>Upper 95%</i>	<i>Lower 95%</i>	<i>P-value</i>	<i>t Stat</i>	<i>Standard Error</i>	<i>Coefficients</i>	
1482.074475	1109.548377	1482.074475	1109.548377	1.31453E-22	13.85293655	93.54055884	1295.811426 Intercept	
-34.6016588	-569.1246948	-34.6016588	-569.1246948	0.027366951	-2.249056962	134.2176663	-301.8631768 0.12	



**נספח 5: בדיקת קשר בין שיעור הדירוג הסוציאקונומי לבין שיעור הגביה בפועל**

SUMMARY OUTPUT									
<b>Regression Statistics</b>									
0.068769596 Multiple R									
0.004729257 R Square									
-0.008196337 Adjusted R Square									
0.183300796 Standard Error									
79 Observations									
<b>ANOVA</b>									
				<b>Significance F</b>	<b>F</b>	<b>MS</b>	<b>SS</b>	<b>df</b>	
				0.547035366	0.365883166	0.012293375	0.012293375		1 Regression
						0.033599182	2.587137005		77 Residual
							2.59943038		78 Total
<b>Upper 95.0%</b>	<b>Lower 95.0%</b>	<b>Upper 95%</b>	<b>Lower 95%</b>	<b>P-value</b>	<b>t Stat</b>	<b>Standard Error</b>	<b>Coefficients</b>		
0.765207989	0.505900502	0.765207989	0.505900502	4.13711E-15	9.760999936	0.065111592	0.635554245		Intercept
0.064956498	-0.03468763	0.064956498	-0.03468763	0.547035366	0.60488277	0.025020441	0.015134434		1

## נספח 6: שאלון לראשי הרשויות הערביות



### שאלון סגור למילוי על ידי ראש הרשות או מישהו מטעמו

המכון לשלטון מקומי של אוניברסיטת ת"א מבצע מחקר מדיניות מטעם מרכז השלטון המקומי בתיאום ובשיתוף פעולה עם ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות. המחקר יזהה, יאפיין וינתח את הסוגיות המרכזיות שבהן קיימים חסמים בפני פיתוח חברתי וכלכלי של השלטון המקומי הערבי. בכדי לבצע את המחקר, אנו זקוקים לעזרתכם, ראשי רשויות והפקידות הבכירה ברשויות המקומיות, במילוי שאלון זה. השאלון נועד לאסוף נתונים ומידע לקראת גיבוש חבילת המלצות לקידום מדיניות ממשלתית אשר תתרום לפיתוח הרשויות המקומיות הערביות. אנו מבקשים להודות לכם מראש על הזמן שתשקיעו במילוי השאלון. השאלון נועד למטרות המחקר בלבד והוא ישמש אך ורק את החוקרים לצורך גיבוש ההמלצות ולא יועבר לאף גורם שאינו מעורב במחקר (ובכלל זה גם לא למרכז השלטון המקומי).

בכבוד רב,

פרופ' ראסם ח'מאסי 0505245541

להחזרת השאלון אפשר באימייל [Khamaisir@gmail.com](mailto:Khamaisir@gmail.com) או לפקס 046519540

בשם צוות המחקר

1. שם הרשות המקומית: .....
2. גודל אוכלוסייה 2015 (אלפים): .....
3. מעמד מוניציפאלי: 1. עירייה 2. מועצה מקומית 3. מועצה אזורית
4. האם הרשות שלכם שייכים לתאגיד מים וביוב: 1. כן (שם התאגיד.....) 2. לא
5. האם הרשות שלכם הינה גם ועדה מקומית לתכנון ובניה, או שייכים לוועדה מקומית מרחבית? 1. ועדה מקומית עצמאית 2. ועדה מקומית מרחבית, מה השם שלה.....

6. איך אתה מעריך מצב הצוות המקצועי ברשות המקומית. להלן טבלה המציגה את זמינות מחלקות ברשות המקומית, המחסור של העבדים ומידת שביעות הרצון של ראש הרשות מהמחלקות?

שם מחלקה ברשות מקומית	זמינות מחלקה 1 קיימת 2 לא קיימת 3 קיימת באופן חלקי	מידת שביעות הרצון מהמחלקה 1 מצביע על שביעות רצות נמוכה 5 גבוהה	מספר עובדים במחלקה	על פי הערכתך האם העובדים ראויים לתפקידים 1. כן 2. לא 3. באופן חלקי	האם חסרים עובדים / תקנים כמה
1 הנדסה	3 2 1	5 4 3 2 1		3 2 1	
2 מנכ"ל	3 2 1	5 4 3 2 1		3 2 1	
3 רווחה	3 2 1	5 4 3 2 1		3 2 1	
4 חינוך	3 2 1	5 4 3 2 1		3 2 1	
5 שיפור פני היישוב	3 2 1	5 4 3 2 1		3 2 1	
6 ספורט ונוער	3 2 1	5 4 3 2 1		3 2 1	
7 תברואה	3 2 1	5 4 3 2 1		3 2 1	
8 גזברות והנהלת חשבונות	3 2 1	5 4 3 2 1		3 2 1	
9 דוברות	3 2 1	5 4 3 2 1		3 2 1	
10 מזכירות	3 2 1	5 4 3 2 1		3 2 1	
11 תרבות	3 2 1	5 4 3 2 1		3 2 1	
12 פיתוח כלכלי	3 2 1	5 4 3 2 1		3 2 1	
13 שימור	3 2 1	5 4 3 2 1		3 2 1	
14 חברה כלכלית	3 2 1	5 4 3 2 1		3 2 1	
15 תיירות	3 2 1	5 4 3 2 1		3 2 1	

7. האם הרשות המקומית שאתה עומד בראשה נעזרת ביועצים חיצוניים לביצוע ניהול הרשות המקומית סמן ב-+ איפו שנעזרתם?

תחום הייעוץ המקצועי	נעזרים באופן מלא	נעזרים באופן חלקי	לא נעזרים
1 יעוץ משפטי			
2 יעוץ הנדסי			
3 ניהול פרויקטים			
4 גיוס משאבים ממשלתיים			
5 שיווק עירוני			
6 ניקוי וטיאוט רחובות			
7 פיתוח פעילות חינוכית / קהילתית			
8 דוברות ומיתוג יישובי			

8. האם אתה חש וסובל מפוליטיזציה של העובדים המנהלים ברשות המקומית מה שפוגע בניהול הרשות?  
1. כן באופן מורגש 2. כן, לפעמים באופן סמוי 3. לא, אין פוליטיזציה

9. להערכתך, האם העובדים הבכירים מהווים חסם בפני מימוש תכניות עובדה ואספקת שירותים לתושבים?  
1. כן 2. לפעמים 3. לא

10. להערכתך האם מינוי העובדים הבכירים מבוסס על שיקולים מקצועיים, או שיקולים פוליטיים וחמולתיים?
  1. כן, על בסיס שיקולים מקצועיים 2. מעט מהם על שיקולים מקצועיים
  3. רבם על בסיס שיקולים לא מקצועיים 4. כולם התקבלו על בסיס שיקולים לא מקצועיים.
11. האם ליישוב קיימת תכנית מתאר מאושרת? 1. כן, (מאיזה שנה.....) 2. לא
  12. אם התשובה לשאלה הנ"ל כן, האם התכנית עונה לצרכים של היישוב לקראת שני העשורים הבאים?
    1. כן 2. באופן חלקי 3. לא 4. כלל לא, ודרוש הכנת תכנית מתאר חדשה
  13. האם אתם בעד קבלת מעמד של ועדה מקומית עצמאית לתכנון ובניה? 1. כן 2. לא 3. מתלבט
  14. האם אתה רואה בהקמת ועדה מקומית עצמאית לתכנון ובניה ביישוב שלך פתרון לקידום התכנון היישובי, פתרון בעיות המגורים והגדלת ההכנסות של הרשות המקומית?
    1. כן 2. באופן חלקי 3. לא
  15. האם לדעתך ההפרשות לצורכי ציבור ולדרכים בתכנית המתאר המאושרת הם מספקים את הצרכים להקמת פרויקטים ציבוריים? 1. כן 2. מעט 3. חסר 4. אחר.....
  16. האם אתה בעד הגדלת ההפרשות לצורכי ציבור בתכנון מתארי/ מפורט בכדי לענות גם על החסר?
    1. כן 2. לא 3. באופן חלקי ושונה בין קרע פרטית לקרקע מדינה
  17. האם אתה בעד עריכת איחוד וחלוקה (רה-פרצילאציה) בעת הכנת תכניות מתאר ומפורטות חדשות שיהוו בסיס להפרשת קרקע לצורכי ציבור בכדי לספק שטחים ופרויקטים ציבוריים ביישוב? 1. כן בכל מקום 2. כן, במקום שצריך ונחוץ 3. אם אין ברירה בעד 4. מתנגד
  18. האם תכניות ארציות ומחוזיות מגבילות את התכנון והפיתוח של יישוביכם?
    1. כן 2. מגבילות באופן חלקי 3. לא מגבילות 4. תכניות אלה מאפשרות תכנון ופיתוח
  19. האם תכנית המתאר של היישוב המאושרת כוללת אזור תעשייה ו/ אזור מסחר המאפשרים לכם הכנסות עצמיות?
    1. כן 2. כן, אך השטח הוא קטן 3. אין אזור תעשייה אך קיים שטח מסחר 4. לא
  20. האם תכנית המתאר כוללת שטחים בבעלות מדינה המאפשרות פיתוח שכונות מגורים חדשות?
    1. כן 2. לא 3. אם יורחב תחום השיפוט ותכנית המתאר אז יהיה שטחי מדינה מתוכננים
  21. האם תחום השיפוט של היישוב מגביל תכנון ופיתוח היישוב? 1. כן 2. באופן חלקי 3. לא
  22. האם הגשתם בקשה להרחבת תחום השיפוט בחמש השנים האחרונות? 1. כן 2. לא
  23. אם התשובה לשאלה הקודמת כן, האם תחום השיפוט הורחב?
    1. כן לפי הבקשה 2. כן, רק באופן חלקי שאינו עונה לצורכי היישוב
    3. רק באופן חלקי אך לא עונה לצורכי היישוב 4. לא
  24. האם אי הרחבת תחום השיפוט מייצרת חסם מוכח בפני תכנון ופיתוח יישובכם?
    1. כן 2. כן, אך באופן חלקי 3. לא
  25. האם אתם שותפים באזורי תעסוקה/תעשייה אזוריים שמהם מקבלים הכנסה? 1. כן 2. לא
  26. האם קיימת תכנית כלכלית לפיתוח היישוב? 1. כן 2. לא
  27. האם הרשות המקומית נעזרת בעמותות לקידום גיוס משאבים וחיזוק ניהולי?
    1. כן 2. באופן חלקי
    3. לא, אין עמותות אשר עוזרים לנו 4. עיקר העזרה היא באמצעות משרדי ממשלה

28. האם הרשות המקומית כיום נמצאת בגרעון תקציבי?  
 1. כן, (כמה ..... אלפי ₪) 2. לא, מאוזן 3. לא, קיים מאזן חיובי (כמה ..... אלפי ₪)
29. האם הרשות המקומית מקבלת מענק איזון?  
 1. כן ומספיק 2. כן, אלא לא מספיק 3. לא, התקציב מאוזן
30. האם הקריטריונים לתקצוב של משרדי ממשלה, בכלל זה הענקת מענק איזון הם ברורים לך ומסכים להם?  
 1. כן 2. כן ברורים אך אני לא עומד בהן 3. כן ברורים אך הן מפלים 4. לא ברורים
31. לדעתך האם המצב לקשור בין שיעור הגביה וההכנסות העצמיות של הרשות המקומית לבין קבלת מענק איזון מקובל עליך?  
 1. כן 2. כן, אבל הוא בעייתי ומפלא 3. לא מקובל כלל
32. האם להערכתך הרשות המקומית שלך סובלת מחובות אבודים שאין הרשות המקומית יכולה לגבות?  
 1. כן, אך מעטים 2. כן, רבים העולים על 30% מחיוב הארנונה 3. כן, רבים העולים על 50% מחיוב הארנונה 4. לא
33. להערכתך, האם הרשות המקומית מנהלת הוצאותיה בצורה ראויה ומקצועית?  
 1. כן 2. באופן חלקי 3. לא, הרשות המקומית הינה בזבזנית
34. על פי מה שידוע לך, האם הרשות המקומית מנצלת את כל המשאבים הכספיים המוקצים / מיועדים ממשרדי ממשלה?  
 1. כן, פועלים למימוש ניצול מלא כל שנה  
 2. כן, אך איננו מנצלים את הכול  
 3. לא מנצלים את כל המשאבים, הרבה משאבים נשארים בגלל חסמים שונים
35. האם לדעתם התקציב הרגיל (המאושר) הוא תקציב מספיק – ריאלי? ואם לא כמה נראה לך שיש להגדיל אותו?  
 1. כן, מספיק 2. לא, ויש להגדיל ב-20%  
 3. לא, ויש להגדיל ב-50% 4. לא, ויש להגדיל ב-100%
36. על פי מה שידוע לך, האם אבדתם תקציבים שיועדו להקמת פרויקטים ביישוב שלך, אך בוטלו בגלל שהם לא נוצלו?  
 1. כן, כמעט כל שנה מאבדים 2. כן, לעיתים רחוקות 3. לא מאבדים כלל
37. האם אתם עוקבים אחרי קולות קוראים המוצאים משרדי ממשלה למימון פרויקטים ביישוב? 1. כן, תמיד 2. כן, לעיתים ומגישים 3. כן, אך לא מגישים 4. לא עוקבים ולא מגישים
38. בשלוש השנים האחרונות, האם הגשתם בקשה לקבלת מימון ממשרדי ממשלה שידעתם עליה דרך קולות קוראים? 1. כן 2. לא 3. לפני שלוש שנים לא ידענו, אך היום אנו יודעים
39. איך אתם יודעים על זמינות משאבים כספיים ממשרדי ממשלה (נתן להשיב יותר מתשובה אחר)?  
 1. חוזרי מנכ"ל ומכתבים המופנים אלינו ממשרדי ממשלה  
 2. קולות קוראים המתפרסים  
 3. מיעוץ המקבלים מנציגי משרדי ממשלה  
 4. מחברות יעוץ חיצוניים העובדים עבורנו  
 5. מעובדי המחלקות ברשות המקומית.  
 6. יוזמה שלנו לחפש משאבים  
 7. מעמיתים ברשויות מקומיות אחרות  
 8. אחר, לפרט .....

40. האם ההתניה של משרדי ממשלה במימון, תקציב תואם (מאת שיינג Matching) בכדי לקבל מימון ממשלתי, מייצר חסם בפני השגת משאבים לביצוע פרויקטים ואספקת שירותים?  
 1. כן, זה חסם מרכזי 2. לפעמים, תלוי בגובה שלו 3. לא
41. האם אתה רואה בחיוב ההתניה לקבל משאבים ממשרדים ממשלה בתנאי שהרשות המקומית תשתתף בתקציב תואם במימון פרויקטים?  
 1. כן  
 2. כן, רק במצב של רשויות מקומיות חזקות  
 3. לא, צריך לבטל במיוחד במצב של רשויות מקומיות חלשות
42. האם הרשות בה אתה מכהן קיבלה מענקים ייעודיים ממשרדי ממשלה בשלוש השנים האחרונות, והאם היית שותף בקבלת ההחלטה מתחילת עיצובה ועד הסוף של קביעת המענק והגובה שלו?  
 1. כן 2. קבלנו מעט מאוד 3. לא קבלנו
43. בחמש השנים האחרונות, האם אתה מודע לקיום החלטה ממשלתית כלשהי הנוגעת לרשות שאתה מכהן בה? והאם אתה מעודכן ליישום אותה החלטה?  
 1. כן  
 2. כן, אך החלטות אלה אינם ישימות כי אינם שמים תקציב ייעודי ברור  
 3. אני לא מודע להחלטת ממשלה ייעודיות לרשויות המקומיות הערביות  
 4. מודע להחלטות הצהרתיות שאין אנו נהנים מהם
44. האם קיימת למועצה תוכנית רב שנתית לפיתוח היישוב המשקפת את מלוא צורכי היישוב לעוד חמש / עשר שנים? 1. כן 2. לא 3. יש לנו תכנית חלקית
45. האם יזמת מתחילת כהונתך בקדנציה האחרונה תוכנית לפיתוח הכלכלי של הרשות שלך מול משרד הממשלה?  
 1. כן, הוגשה למשרדי ממשלה ואנו עובדים לפיה 2. כן, אך לא הוגשה 3. לא אין לי תכנית פיתוח.
46. האם הרשות מנוהלת, בין היתר, על ידי חשב מלווה? והאם עצם קיומו של תפקיד זה מהווה מכשול להתפתחות המועצה? 1. כן 2. כן, אך אינו מהווה מכשול 3. לא
47. להלן נציג מספר היגדים ומבקשים את הבעת מידת הסכמתך כאשר:  
 1. מסכים בהחלט 2. מסכים 3. לא מסכים 4. מתנגד 5. מתנגד באופן חריף

מסכים בהחלט	מסכים	ההיגד	מתנגד חריף			
1	2	3	4	5	1	הממשלה צריכה לקבוע סל שירותים מינימאלי לכל תושב שיהווה בסיס למימון הרשות המקומית
1	2	3	4	5	2	יש לבטל את ההתניה של תקציב תואם (matching) בכדי שרשויות מקומיות יקבלו תקציב ממשלתי ייעודי
1	2	3	4	5	3	יש להנהיג התניה של תקציב תואם דיפרנציאלי, רשויות במעמד סוציו כלכלי נמוך אחוז השתתפותם נמוכה
1	2	3	4	5	4	בנק דקסיה מהווה חסם בפני התפתחות הרשות המקומית והאם הוא מערים קשיים ומכשולים בפני קבלת האשראי
1	2	3	4	5	5	יש מקום להגביל את ההשכלה והניסיון של המתמודדים על כהונת ראש הרשות ואת חברי המועצה בחוק
1	2	3	4	5	6	יש להקים יחידה במשרד הממשלה אשר תפקידה לעזור לרשויות מקומיות להכיר את הקולות הקוראים ולהגיש בקשות לימון פרויקטים
1	2	3	4	5	7	התנהלות הרשות המקומית, בין היתר בגלל פקידים בכירים שאינם מספיק יוזמים ומנהלים את היישוב
1	2	3	4	5	8	תכניות המתאר הקיימות מהווים חסם בפני פיתוח היישוב והגדלת ההכנסות של הרשות המקומית

ההיגד	מסכים בהחלט	מתנגד חריף
9	1 2 3 4 5	הקריטריונים וההתניות שנקבעים בקולות קוראים למימון פרויקטים אינם מתחשבים בנאים של הרשויות המקומיות ערביות ומהווים חסם בפני השגת משאבים למימון פרויקטים
10	1 2 3 4 5	חלוקת הכנסות מחדש בין רשויות חזקות לחלשות וניהול כלכלי על בסיס אזורי, כגון הקמת אכולות כלכלים הוא תנאי הכרחי להגדלת ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית
11	1 2 3 4 5	הפרטת שירותים הניתנים על ידי הרשות המקומית בכלל זה פיתוח וחיזוק מיקור החוץ (outsourcing) עוזר לרשות המקומית להגדיל את הכנסותיה וגם לייעל את הוצאותיה
12	1 2 3 4 5	ראש הרשות המקומית חסום מלספק שירותים בגלל התלות בחשב מלווה, בוועדה מקומית ופיקוח יתר של משרד הפנים
13	1 2 3 4 5	אומנם קיימת מדיניות מפלה את הרשויות הערביות המקטינה את ההכנסות של הרשות המקומית, עם זאת רשויות מקומיות אינם מנהלות את הוצאותיהן בצורה יעילה ואף בזבזנית
14	1 2 3 4 5	המבנה החברתי החמולתי ביישוב הערבי מהווה גורם מרכזי להכשלה של ניהול הרשות המקומית וניצול משאבים באופן יעיל
15	1 2 3 4 5	הרשות המקומית סובלת מחובות אבודים המעכבים גיוס משאבים משרדי ממשלה, בכלל זה השגת מענק איזון ומייצר חסם בפני פיתוח ולכן קיים צורך להציע דרכים איך למחוק או לצמצם אותם

48. האם התגובות של משרדי ממשלה בהכללה לפניותיכם לתקצוב ולמיכה הם סבירים?

1. כן

2. קיימת שונות בין משרדי ממשלה אך לרוב סביר

3. אומנם קיימת שונות בין משרדי ממשלה אך לרוב בלתי סביר

4. בלתי סיבר ואף לרוב קיימת התעלמות

49. לדעתך החלטות הממשלה בנוגע לפיתוח היישוב והרשויות המקומיות הערביות הן ברורות וממומשות

כראוי?

1. כן 2. לא 3. החלטות הממשלה מנציחות הפליה, מס שפתיים ואינם כוללים מנגנונים ליישום

50. הערות, נקודות שאתה מעוניין להעלות והמלצות (נא לפרט).....

תודה מקרב לב על שיתוף הפעולה והשקעת זמן במילוי השאלון

פרופ' ראסם ח'מאיסי

בשם צוות המחקר

## נספח 7: ניתוח פסיקות בג"צ

חקלאות		
<p>העיתרה נדחתה נוכח תקנות חדשות שהותקנו: הגשת העתירה הובילה להתקנת תקנות חדשות הפותחות את הדלת בפני הקצאת מכסות ביצים למגדלים חדשים בכלל, ולמגדלים מקרב אוכלוסיית בני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בפרט. שינוי זה הוא מבורך, והוא מצדיק את דחיית העתירה בעת הזו, מבלי לגרוע מחובתן של הרשויות לפעול באופן מתמיד לצמצום הפערים הקיימים - הן בתחום המכסות והן בתחום התמיכות.</p>	<p>מציאות מפלה בתחום הקצאת מכסות לייצור ושיווק ביצי מאכל (הידועות כמכסות הטלה), בהתייחס לכך שמכסות כאלה לא הוקצו בפועל לחקלאים בני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית.</p>	<p>בגץ 3815/08 איאד מג'ס נ' שר החקלאות, 23.06.13</p>
<p>העתירה התקבלה: למשיב 1 ולפועלים מטעמו הייתה סמכות לבצע פעולות של ריסוס מן האוויר להשמדת יבולים חקלאיים שנזרעו או נשתלו במקרקעי המדינה שלא כדין, אבל בפעולות הריסוס שבוצעו ע"י המדינה, באופן שבוצעו, היה כדי לפגוע בזכויותיהם החוקתיות של האזרחים הבדואים לשלמות הגוף, לבריאות ולכבוד. פעולות הריסוס אינן עומדות במבחני פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ביוצרן יחס בלתי מידתי בין התועלת הצומחת מהן לבין הנזק הכרוך בהן. תוצאתה של פגיעה בלתי חוקתית זו הינה שלילת אפשרותה של המדינה להמשיך ולעשות באמצעי זה שימוש לצורך המטרה שלשמה ננקט. אמנם, לאזרחים הבדואים עצמם חלק בלתי-מבוטל במציאות שנוצרה, וחלק מפעולותיהם ראויות לגינוי ברור. אולם גם אם מדובר בפולשים, וגם אם מדובר במפרי חוק, אין פעולתה של המדינה בדרך זו יכולה לעמוד המציאות הקשה עימה מתמודדת האוכלוסייה הבדואית במדינת ישראל, מחייבת - ויפה שעת אחת קודם - פתרון מערכתי כולל ומקיף. יש לקרוא לבחינה מקיפה של הנושא, ולקידום נמרץ של הסדר כולל, אשר יהיה בו כדי לאפשר, אחת ולתמיד, את השתלבותם של האזרחים הבדואים בחברה הישראלית כאזרחים שווי מעמד - שווים בזכויות ושווים בחובות. קריאה זו אינה מופנית כלפי רשויות המדינה בלבד. מופנית היא גם כלפי האוכלוסייה הבדואית עצמה, אשר נושאת גם היא באחריות למצבה, כמו גם לטיב יחסיה עם הרשויות.</p>	<p>המדינה עושה שימוש באמצעי של ריסוס חומר הדברה מן האוויר לצורך סילוק יבולים חקלאיים שנזרעו שלא כדין במקרקעי המדינה בנגב, ע"י אזרחי המדינה, תושבי הפזורה הבדואית. העותרים הגישו עתירה למנוע מהמשיבים להמשיך בפעולות הריסוס. לטענתם, ריסוס זה אינו חוקי ומסכן את חייהם ואת בריאותם של בני-האדם ושל בעלי-החיים באזור המרוסס.</p>	<p>בגץ 2887/04 סלים אבו מדיגס נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד סב(2) 57, 15.4.2007.</p>
מיסים		
<p>3 מבין העתירות התקבלו. בוטלו תיקונים מפלים לפקודה תוך שנקבע: (ביחס לקבוצת יישובים ראשונה): הענקת הטבות מס שקולה במהותה הכלכלית להענקת כספי ציבור ליחידים נבחרים. חלוקה כגון דא של משאבי ציבור, ללא קריטריונים, מבנה מציאות בה יחידים נבחרים זוכים לעדיפות על פני זולתם, אף שאין ביניהם כל שונות רלוונטית שתצדיק זאת. יש בכך משום זלזול בוטה במעמדו השווה של האדם בעיני הרשויות. שמירה על כבודו של האדם באשר הוא אדם - כמתחייב מהוראת סעיף 2 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו - אינה יכולה לדור בכפיפה אחת עם חלוקה כה שרירותית של משאבי ציבור. הפגיעה החוקתית בזכות לשוויון הנגרמת כתוצאה מתיקון 146 אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה. מבחינה אופרטיבית נקבע שחלק ב' לתוספת הראשונה בפקודה בנוסחו הנוכחי, קרי הכללת חמשת היישובים הנוספים, להתבטל. יחד עם זאת, בשים לב למשמעות הכלכלית הנלווית לכך, תושהה הבטלות למשך שנה מיום מתן פסק הדין. בתקופה זו יש לקוות כי הממשלה והכנסת "יתקנו את הטעון תיקון" כך שהטבות המס נשוא דיוננו, ובכלל, יחולקו על-פי קריטריונים חקוקים, ברורים, ענייניים ושוויוניים. עוד נקבע (ביחס לקבוצת יישובים שנייה): הפלייה זו של תושבי מזרעה, כיסרא-סמיע ובית-ג'אן נמנית עם ההפלות</p>	<p>שמונה עתירות ביחס לחוקתיות הטבות מס הניתנות לתושבי המדינה על פי מקום מגוריהם מכוח סעיף 11(ב) לפקודת מס הכנסה בשל טענה לפגיעתו בעיקרון השוויון. סעיף 11(ב) לפקודה קובע רשימה פרטנית של יישובים אשר תושביהם זכאים להנחות במס הכנסה. רשימה זו עודכנה לאחרונה במסגרת החוק לתיקון פקודת מס הכנסה (תיקון מס' 146), התשס"ה-2005. רשימת היישובים ברובה אינה מוגדרת על-ידי קריטריונים כלשהם, למעט ההפניה להגדרת "אזור קו עימות דרומי", כאמור בסעיף 11(ב)(2), והזכאות מוענקת באמצעות ציון שמם המפורש של היישובים (167 יישובים שונים, מצפונה ומדרומה של הארץ). השאלה שבפנינו היא זו - האם רשימת היישובים הקבועה בפקודה הינה רשימה הנגועה בהפליה בלתי חוקתית, ואם כן, מה נפקות אי-חוקתיות זו?</p>	<p>בגץ 8300/02 גדבאן נסר נ' ממשלת ישראל, 22.05.12</p>



<p>המובהקות שישנן. בתוצאתה היא לוקה באחת מן ההבחנות החשודות ביותר - הבחנה על בסיס לאום. כיוון שניסיונות קודמים של ביהמ"ש להניע את הממשלה והכנסת לקבוע קריטריון קשיח לא צלחו ונוכח התמשכות התוצאה המפלה, אין מנוס אלא לקבוע כי התרופה החוקתית המתאימה הינה קביעה כי יש להעניק את הטבות המס שלושת היישובים הערביים והדרוזיים הנ"ל, אשר הופלו לרעה ביחס ליישובים היהודיים השכנים להם. סעד זה של הרחבת היקף הטבות המס הקבועות בסעיף 11(ב) לפקודה כך שיחולו בעניינם של בית-ג'אן, מזרעה וכיסרא-סמיע נגזר באופן ישיר מהזכות לשוויון וממעמדה החוקתי בשיטתנו המשפטית. יחד עם זאת, מתוך הכרה בחשיבות מתן פתרון כולל לבעייתיות העולה מסעיף 11(ב), צירופם של שלושת היישובים יושהה לתקופה של שנה, בכדי לתת, ולו ניסיון נוסף, לכנסת לקבוע קריטריונים ברורים, שוויוניים וגלויים, שיתנו מענה לא רק לבעיית שלושת היישובים הללו, אלא גם ליישובים אחרים שעניינם דומה, אך אינו מצוי בפני בג"ץ.</p>		
		<b>תכנון ובנייה</b>
<p>העתירה נדחתה: העתירה תוקפת את תכנית "דרך היין" בשני מישורים עיקריים: מישור התוכן של התכנית, והמדיניות התכנונית המעוגנת בה; והמישור הדיוני, העוסק בהליכים התכנוניים, שהביאו לגיבוש ואישור התכנית. בכל אחד מהמישורים העותרים לא הצביעו על פגם המצדיק התערבות שיפוטית לשינוי התכנית. מישור התוכן והמדיניות שברקע התכנית: המדיניות המשתקפת בתכנית "דרך היין" - שהיא בבחינת חריג למדיניות הכללית שלא להתיר התיישבות יחידים - נתונה לשיקול דעת הגורם המקצועי המופקד על נושא זה. מדובר במדיניות תכנונית מובהקת, הנתונה לסמכותן של רשויות התכנון, ולא קמה עילה להתערבות שיפוטית בשיקול דעתן. המועצה הארצית, כגוף התכנון העליון במדינה, הייתה רשאית ומוסמכת לאשר את התכנית, על מנת להגשים יעד לאומי חשוב לפיתוח ייחודי של אזור מסוים, צר יחסית בהיקפו, בדרום הארץ. מבנה התכנית ותנאיה מבטיחים, במישור העקרוני, כי החריג למדיניות הכללית לא יהפוך לכלל, וכי אישור חוות הבוזדים בשטח המאושר יותנה באופן הדוק וקפדני בהגשמת תכלית של התכנית - פעילות שעניינה ייעוד חקלאי-תיירותי. תכלית זו נקשרת לייחודיותו של האזור ולמאפייניו המיוחדים, ולצורך ולהצדקה לפתחו בדרך שהרשות המוסמכת ראתה לנכון לעשות. אינטרס פיתוח הנגב נועד לקדם יעד ציבורי כלל-מדינתי, ולא נמצא פגם במטרותיה של התכנית מבחינות אלה והעותרים לא הצביעו על פסול בתכנית, המצדיק התערבות שיפוטית. יש עוד לזכור, כי האפשרות המוגבלת לאשר צורת התיישבות זו באזור הנגב, נוכח מאפייניו המיוחדים של השטח, ובהתחשב בצרכי התכנון במקום, כבר הוכרה בעבר. התכנית נתנה למעשה תוקף למדיניות שנתגבשה שנים רבות קודם לעריכתה ולאישורה, והיא הוסיפה ובנתה תשתית מפורטת של תנאים שקיומם נועד להבטיח כי התכלית החקלאית-תיירותית העומדת ביסוד תופעת חוות הבוזדים בדרום הארץ אכן תישמר, וכי צורת התיישבות חריגה זו לא תיפרץ, ותהפוך מחריג לכלל. הטענה בדבר תכלית פסולה העומדת מאחורי תכנית "דרך היין" (להרחיק את קרקעות המדינה מהישג ידם של הבדווים בנגב) - נדחתה. לרשות המינהלית עומדת חזקת החוקיות כי המישור הדיוני - נקבע כי הליכי התכנון, הקשורים באישורה של התכנית, נעשו כדין; המועצה הארצית הפעילה שיקול דעת ענייני ועצמאי, וניהלה את דיוניה כדין וכראוי. זכויותיהם הדיוניות של המתנגדים כובדו ונשמרו. לא נמצא פגם בהליכי התכנון ובתכנית שנתקבלה ואושרה בעקבותיהם.</p>	<p>עתירה כנגד תוכנית ("דרך היין") שתאפשר הקמתן של עד 30 "חוות בודדים", אשר ייעודן תיירותי-חקלאי, באזור מרחב "דרך היין" ברמת הנגב, בכפוף לתנאים המפורטים בתכנית. לטענת העותרים, מאחורי המטרה המוצהרת של תכנית "דרך היין", קרי, הקמתן של התיישבויות בודדים לצורך פיתוח הנגב לשימושים תיירותיים וחקלאיים, מסתתרים מניעים ושיקולים פסולים - השתלטות גורמים יהודיים על אזור הנגב לשם "ייחוד" השטח, וצמצום מרחב המחייה של האוכלוסייה הבדואית באזור זה. כן עומדת התוכנית בניגוד לדיני התכנון והבניה, למדיניות התכנון הארצי, ולתכניות מתאר ארציות ומחוזיות, המורות על הצורך בפיתוחם של יישובים קיימים. כן נטען, כי החלטת המועצה הארצית בדבר הפקדת התכנית ניתנה בהיעדר תשתית עובדתית ראויה, והיא מנוגדת לכללי המינהל התקין ולעקרונות המשפט המינהלי.</p>	<p>בגץ 2817/06 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, 15.6.2010</p>

<p>העתירה נדחתה: בית משפט זה חזר והדגיש את חובתה של כל רשות מינהלית לנהוג בשוויון בכל פעולה מפעולותיה. כך גם בהקצאת קרקעות המדינה. מימוש ערך השוויון עולה בקנה אחד גם עם "הכרה באפשרות להקצות מקרקעין ולאפשר דיור נפרד לקבוצות אוכלוסייה בעלות מאפיינים מיוחדים, על-פי צורכיהן ושיאיותיהן". על רקע זה אף הכיר בית המשפט העליון בייחודיותה של האוכלוסייה הבדואית אשר עשויה להצדיק הפלייה לטובה בהקצאת מקרקעין. החובה לנהוג בשוויון מוטלת גם על מוסדות התכנון. במקרה דנן, עולה, כי נושא ההתיישבות הבדואית הכפרית - חקלאית נבחן כיום במסגרת תכנית המתאר המחוזית. עמדתה של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, לפיה פתרון בעיית ההתיישבות הבדואית הכפרית-חקלאית בכלל וזו של שבט אל עוקבי בפרט, צריך שייבחן ויוסדר במסגרת מערכתית כוללת, נופלת במתחם הסבירות הפתוח בפניה והיא אינה מצדיקה התערבותו של בית המשפט.</p>	<p>המועצה הארצית לתכנון ולבניה (לאחר מספר הליכים) קבעה, כי היישוב שיוקם בגבעות בר שליד באר-שבע, ישמש כיישוב קהילתי כפרי ללא אפיון לאוכלוסייה מסוימת ולא ישמש כיישוב כפרי להתיישבות בדואית בכלל, ולמגוריהם של בני השבט הבדואי אל עוקבי בפרט. ערעור שהוגש לבית המשפט לעניינים מינהליים נדחה ומכאן הערעור לעליון.</p>	<p>עמ 8354/04 האגודה לסיוע והגנה על זכויות הבדואים בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה ועדת המשנה לערעורים, 25.01.06.</p>
<p>העתירה נדחתה: ההחלטות שבנדון אינן חורגות ממתחם הסבירות.</p>	<p>לטענת העותרים, ההחלטה לדחות את התנגדותיהם לתוכנית השכונה לוקה בחוסר סבירות משום שהיא אינה מייחסת משקל הולם לשני שיקולים: הראשון, ההכבדה שהתוכנית יוצרת, לטענתם, על גישתם לאדמותיהם; והשני, אינטרס ההרתעה נגד בנייה בלתי מורשית ושמירה על שלטון החוק מקום שהתוכנית מכשירה בדיעבד בנייה שבוצעה ללא היתר.</p>	<p>בגץ 8171/09 עבאס חסן יוסף יוסף, ראש מועצת הכפר אל ג'אניה נ' מועצת התכנון העליונה במינהל האזרחי, 20.11.11</p>
<p>העתירה נדחתה: המועצה הארצית לתכנון ולבניה החליטה על יצירת מנגנון מיוחד לאישור של תוכנית מתאר ארצית ברמת פירוט של תוכנית מפורטת. במקרה הנדון, העותרים נמנעו מלפעול בהתאם למנגנון הגשת הגשות, באופן המפר את האיזון הפנימי הגלום בו, שהינו קריטי לקיומה של מערכת תכנונית אפקטיבית. עתירה זו היא, אפוא, צעד העוקף את ההליך התכנוני, ומטעם זה אין להיזקק לה.</p>	<p>טענה לפגמים מהותיים שנפלו בהליכי עריכתה ואישורה של התוכנית להארכת כביש 6 דרומה, בקטע 21 שבין מחלף להבים למחלף הנגב. לטענת העותרים, התוכנית תביא לפגיעה קשה בזכויות אדם, ומשמעות סלילת הכביש בתוואי הנוכחי היא פגיעה קשה ביותר בקהילה הבדואית המתגוררת במקום עשרות שנים.</p>	<p>בגץ 3459/10 עטייה אלעתאימן נ' ממשלת ישראל, 14.6.11</p>
<p>העתירה נדחתה: דחייה על הסף - מדובר בעתירה כללית וכוללנית. בעתירה מבוקש להורות למשיבים לחדול מהסתמכות על תכנית המתאר ירושלים 2000 כ"תכנית מחייבת". הסעד התבקש באופן כללי ומבלי לתקוף את מכלול הוראותיה המהותיות של התוכנית. העתירה לא כוונה נגד אי הפקדת התוכנית או נגד אי אישורה עד לעת הזו. לא נתקפו גם חלקים ספציפיים בה כדי סעד של ביטולם או אי הסתמכות עליהם דווקא. בניגוד לעמדת העותרות, המשיבים הצהירו שהתייחסותם לתכנית היא כאל מסמך מדיניות, שהוא בבחינת הנחיות מנהליות. משמדובר בהנחיות מנהליות ניתן לסטות מהן במקרים המתאימים, ובנסיבות מסוימות הרשות אף מחויבת לסטות מהן. הבהרה זו של המשיבים משמיטה את הנחת המוצא שבעתירה ובסעד המבוקש, שלפיהם התייחסותן של המשיבות לתכנית המתאר היא כ"תכנית מחייבת". העתירה מתמקדת בתנאים ספציפיים בתכנית המתייחסים לתכנון של מתחמים ("פוליגונים"), שסומנו בתכנית כ"אזור מגורים עירוני מוצע" ולדרישה לתכנונם הכולל; ובפגיעה הנטענת בבעלי העניין באותם מקרקעין. על סמך דוגמה כללית זו נטען, שיש להורות למשיבים שלא להסתמך על התכנית. אלא שהתכנית שאומצה כמסמך מדיניות היא רחבה הרבה יותר, וכעולה מהתשובות, שלא נסתרו, גם לאותם "פוליגונים" לא ניתן להתייחס כמקשה אחת ורבים מהם נמצאים בשלבי תכנון כאלה ואחרים. הדיון בעתירה</p>	<p>השפעת תוכנית המתאר ירושלים 2000 על השכונות המזרחיות.</p>	<p>עתמ (י-ם) - 36572-04-13 במקום מתכננים למען זכויות תכנון נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים, 29.09.13</p>

<p>לגופה וכדי הסעד המבוקש בעתירה במתכונתה הנוכחית עלול אפוא להביא לתוצאות בלתי רצויות ובלתי צודקות. כפי שהובהר מתשובות המשיבים, אין מניעה להגשת עתירות אגב הדיון בתכניות פרטניות שנדחו על סמך המדיניות של המשיבים הנסמכת על תכנית המתאר. לפי עמדת העותרות עצמן ישנם נפגעים ישירים, ואף הוגשו עתירות שונות שעלו בהן טענות ספציפיות בקשר להסתמכותם של המשיבים על תכנית המתאר. אין אפוא הצדקה לברר את העתירה במתכונתה זו וכעתירה כללית וכוללנית. מכל הטעמים שלעיל העתירה נדחית על הסף.</p>		
<p>העתירה נדחתה: עתירה מוקדמת. מדובר בהחלטה המורה בשלב זה רק על הכנת עבודת מטה אשר תבחן את האפשרות להקים יישובים חדשים באזור מבואות ערד, ושאינה כוללת החלטות אופרטיביות בדבר הקמת יישובים כאלה ואחרים. ככל שהעותרים יחפצו בכך, יוכלו לתקוף את החלטת הממשלה הקונקרטית, אם אכן זו תתקבל בסופו של תהליך בחינת הנושא.</p>	<p>עתירה נגד החלטת הממשלה מס' 3782 מיום 30.10.11, העוסקת בהקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד. בעתירה נטען, כי החלטת הממשלה לוקה בחוסר סבירות "ומפרה באופן קיצוני את החובות החוקתיות המוטלות על הממשלה לנהוג בשוויון, ולכבד את זכויות היסוד של מיעוט לאומי, ילדי, לשימור אורח חייו ותרבותו, ולתנאי דיור הולמים". הודגש, כי קיימים חמישה כפרים בדוים לא מוכרים בתוך גבולות התכנית אשר מבקשים לקבל הכרה והסדרה במקום מושבם. צוין, כי עולה "חשש כבד לשיקולים זרים ובין היתר העדפת יהודים על פני ערבים באכלוס היישובים החדשים נשוא ההחלטה".</p>	<p>בגץ 6094/12 סלים אבו אלקיעאן נ' ממשלת ישראל, 19.11.12</p>
<p>העתירה נמחקה: לא מכבר גובשה על ידי הגורמים המקצועיים במשרד התחבורה ובמועצה האזורית אבו בסמה (המשיבה 2) תוכנית פעולה לשנים 2009-2013 (להלן - תכנית החומש) במסגרתה יוסדרו, על פי סדר עדיפויות שנקבע, דרכי גישה לבתי ספר ביישובים בדואים בלתי מוכרים שונים בעלות של כ-70 מיליון ש"ח. במסגרת תכנית החומש, כך נטען, יינתן גם פתרון לשבעת בתי הספר הנזכרים בעתירה זו. לאחרונה עודכנו, כי ביום 30.8.2009 אישרה הממשלה את תכנית החומש, לרבות לוחות הזמנים המתוכננים והקצאת התקציבים ממשרדי הממשלה השונים. עניין הסדרתן של דרכי הגישה לבתי ספר ביישובים הבדואים בנגב כבר הובא בפני בית משפט זה במספר עתירות שונות (ראו למשל בג"ץ 9208/06 אלאתרש נ' משרד החינוך (טרם פורסם), ניתן ביום 3.9.2007). בתקופה בה הייתה מונחת עתירה זו על שולחנו, עקבנו אחר טיפולן של רשויות המדינה בהסדרת דרכי הגישה. לאור האמור בהודעות המשיבים ברי כי העתירה התייתרה ודינה להימחק. אמנם, העותרים תוקפים את תכנית החומש ומטילים ספק ביכולתה לתת מענה לבעיות בדרכי הגישה. אולם, טענה זו אין מקומה לעת הזו ובעתירה דנא.</p>	<p>הסדרת דרכי הגישה לשבעה בתי ספר בחמישה יישובים בדואים בלתי מוכרים בנגב.</p>	<p>בגץ 182/09 פורום החינוך הערבי בנגב - רכז הפורום ד"ר נ' משרד החינוך, 20.10.09</p>
<p>העתירה התקבלה בחלקה: בעת שמוסד תכנון דן בתכנית הנוגעת ליישוב ערבי, יש מקום לכך שהוא ייתן משקל גדול יותר מזה שנתנה משיבה 1 בהחלטתה לדחות את תכנית ענ/1080א שיזמה המערערת, למאפיינים חברתיים, תרבותיים ודמוגרפיים של האוכלוסייה הערבית. לפיכך הדיון הוחזר למשיבה 1. *** פסק הדין בוטל בעליון - אבל נראה שעיקריו נותרו. ראה בהמשך.</p>	<p>שיקולי מוסד תכנון בנוגע לתוכניות שעוסקות ביישובים ערביים.</p>	<p>עתמ (חי') -29869-10 מועצה המקומית ערערה נ' ועדת המשנה לעררים שעל יד המועצה הארצית לתכנון ובנייה, 28.3.11</p>

<p>פסק הדין של בית המשפט המנהלי בוטל, התיק הוחזר לוועדה, אבל נקבע ש: ועדת המשנה תידרש בין היתר "לקחת בחשבון מאפיינים ייחודיים של אוכלוסיות שונות... במסגרת בחינתה של התכנית המוצעת דנן [היא תביא בחשבון] את העובדה שמדובר בתכנית החלה במגזר הערבי..."</p>	<p>ערעור על פסק הדין של ביהמ"ש לעניינים מנהליים - המועצה המקומית ערע נ' ועדת המשנה...</p>	<p>עמ 3542/11 ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה נ' המועצה המקומית ערערה, 24.4.12</p>
<p>העתירה נדחתה: אין לצרף שימושים שונים בקרקע לצורך הגדרת אדמה כמתרוכה. מן ההכרח השימוש בפועל כמתרוכה לאנשי הכפר יהיה רצוף ויימשך עד להגשת התביעה בהסדר וגם מעבר לזה עד למתן פסק-הדין בתביעה. אם שימוש זה חדל עוד לפני כן, אין לרשום את הקרקע על שם הרשות המקומית. אם נרשמה קרקע בשם רשות מקומית, ולאחר מכן שונה השימוש בה לשימוש שלא היה מצדיק רישומה על שם הרשות המקומית, עוברת הקרקע לבעלות המדינה. אם חדלה קרקע מלכתחילה לשמש את תושבי הכפר לאחת המטרות שיש בהן כדי לעשותה מתרוכה, אין לרשמה על שם הרשות המקומית. לענין זה אין נפקא מינה אם השימוש האמור בקרקע חדל בתקף חוק כלשהו או מרצון המשתמשים באדמה. סעיף 97 לחוק הקרקעות, העתמאני, אוסר במפורש הקמת בנינים על קרקע מרעה המשמשת את תושבי הכפר, ולכן אפילו הקמת בנין למטרה ציבורית אינה יכולה להיחשב כשימוש בקרקע המקיים את אפיה כקרקע מתרוכה. לפי סעיף 159 (1) לחוק המקרקעין אי אפשר לרשום קרקע בנויה על שם רשות מקומית. ב. (1) השימוש במי המעיינות לצורך אנשי הכפר אין בכוחו להקנות למועצה זכות קנין על הקרקע שמסביב למעיינות אלה. (2) סעיף 1 לחוק המים קובע רק את זכות הקנין במים, ולא באדמה שמסביב למקור המים, אולם מכיון שלא הוכחה זכות קנין של אחד, יש לרשום חלקה זו בשם המדינה.</p>	<p>החלקות, נשוא התביעה, נתבעות על-ידי המועצה המקומית המערערת כאדמות מתרוכה, המיועדות לשימוש אנשי הכפר. המדינה תובעת אותן כאדמת מדינה בלתי-מוקצית.</p>	<p>עא 438/70 המועצה המקומית אום אל פחם נ' מדינת ישראל, פ"ד כו(1) 10.5.72, 813</p>
<p>העתירה התקבלה: לטענת המדינה, תכנית רחבת היקף מזו הנדונה ("התכנית הרב-שנתית") עתידה לכלול מספר רב של יישובים ערביים. ביהמ"ש העליון דחה את הטענה, בפוסקו כי התכנית הרב-שנתית הינה מערכתית וייעודה הוא לצמצם את הפער שבין היישובים הערביים, הסובלים מהיעדר שירותים ותשתיות מינימליים, לבין היישובים היהודיים, שבהם אף מצבם של העניים טוב הרבה יותר. לעומת זאת, התכנית הנדונה היא תכנית לטיפול נקודתי, שבגדרו ניתן סיוע לכל יישוב עפ"י צרכיו בתחומים השונים, ובהם החינוך, התעסוקה והרווחה. נפסק כי הוצאת יישובים ערביים מתכניות חברתיות כלכליות נקודתיות, שייעודן מוגדר ושונה, מהווה הפליה פסולה, המונעת אף את השגת מטרתה של התכנית הרב-שנתית - צמצום הפער בין יישובים ערביים לבין יישובים יהודיים. על-כן העתירה נתקבלה, במובן זה שהוצהר כי יישובים ערביים זכאים להיכלל לעתיד לבוא בתכניות חברתיות-כלכליות למיניהן, על יסוד קריטריונים שוויוניים, באם לא יוכח כי ייעודן של תכניות אלה - כפי שהוא בא לידי ביטוי בתכנית התקציבית - הוא זהה לייעודה של התכנית הרב-שנתית.</p>	<p>דיוור, תקציבים: עתירה נגד התכנית כלכלית לעידוד מצבם של יישובים הנתונים למצוקה חברתית וכלכלית מתמשכת, אשר נועדה לחול גם על שני יישובים ערביים. משלא כללה המדינה שני יישובים ערביים בתכנית הגושה עתירה זו.</p>	<p>בגץ 6488/02 הועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' ועדת המנכ"לים, 2.6.04</p>

<p>העתירה נדחתה: הפקעת החלקות של המערערים בנגב הצפוני משנת 1954 לפי חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים) נעשתה כדין. המערערים לא רכשו זכויות בחלקות בין מכוח הדין הבדואי המסורתי, בין לפי חקיקת הקרקעות העות'מאנית והמנדטורית, או על פי דיני היושר, הדין הבינלאומי וחוקי היסוד. לפיכך, המערערים אינם זכאים לפיצוי או לקרקע חלופית בגין הפקעת החלקות.</p>	<p>הפקעת קרקעות בנגב: תיקי הסדר מקרקעין, ולפיו נדחו תביעות המערערים לבעלות בחלקות אדמה שונות בנגב הצפוני, ונתקבלה טענת המדינה כי יש לרשום את הבעלות בחלקות אלה על שמה ועל שם רשות הפיתוח. הדיון נסב אודות סוגית תוקפה של ההפקעה על פי חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים) (להלן: חוק הרכישה) ואודות השאלה האם הייתה למערערים זכות או טובת הנאה כלשהי בחלקות ערב ההפקעה, לצורך הכרעה בשאלה האם זכאים המערערים לפיצוי או לקרקע חלופית בשל ההפקעה.</p>	<p>עא 4220/12 סלימאן מחמד אלעוקבי ז"ל נ' מדינת ישראל, 14.5.15</p>
<b>חינוך</b>		
<p>העתירה התקבלה בחלקה: בכל הנוגע לצד הפיזי של הפרויקט, ולאור קיומן של תכניות ממשלתיות משלימות לפרויקט לפיתוח במגזר הערבי, ניתן לקבוע כי התקציב שהופנה למגזר הערבי בשנת 2000 הוא 29% מכלל ההקצבה המופנית לשיקום פיזי בארץ, כלומר בשיעור העולה על חלקו של המגזר באוכלוסייה. לכן על פניו התקציב בתחום זה אין בו משום הפליה אלא הוא מגלה מגמה של תיקון הקיפוח המתמשך של יישובים ערביים. לעומת זאת בתחום החברתי התקציב שהוקצה למגזר הערבי במסגרת הפרויקט הוא בשיעור של 13% בלבד מהתקציב הכולל, דבר היוצר תחושה מעיקה של הפליה בייחוד על רקע היותם של מרבית היישובים הערביים בתחתית הדירוג הסוציו-אקונומי. עקרון היסוד של השוויון בחלוקת תקציבי המדינה מחייב כי חלוקת התקציבים תיעשה באמצעות קריטריונים ענייניים וסבירים המבוססים על תשתית המשקפת את היחס בין התכלית שלשמה נועדה ההקצאה הכספית לבין העובדות הרלוונטיות. כמו כן הקריטריונים צריכים להיות מפורטים מספיק על-מנת לאפשר יישומם על-פי אמות-מידה אובייקטיביות. במקרה הנדון נראה כי הקריטריונים לחלוקת כספי מדינה במסגרת הפרויקט עומדים בדרישות האמורות, אך הם מנוסחים בלשון טכנית עמומה המובנת ליודעי ח"ן בלבד. אשר-על-כן יש מקום לנסח את הקריטריונים בלשון בהירה ובאופן מפורש ומפורט יותר. אחד הקריטריונים שנקבעו בנוגע להכללת יישובים בפרויקט - קריטריון הבנייה הרוויה - הוא בגדר קריטריון סמוי, שעל-פי תוכנו, אינו אמור להשתייך לקריטריונים הנוגעים להכללת יישובים בפרויקט. שימוש בקריטריון זה שאינו נמנה עם הקריטריונים שברשימת הקריטריונים אינו ראוי הן משום אי-הכללתו והן משום אי-הבהירות ביחס למשקל שניתן לו לגופה של ההכרעה ביחס להכללה בפרויקט. אשר-על-כן אין מקום להתחשב בקריטריון האמור בתור תנאי מוקדם להחלטה של התכנית. אכן, ככלל, שינוי מדיניות מפלה והחלת מדיניות חדשה ושוויונית, כשלעצמו, אינו מצדיק פגיעה במי שזכו להיכלל בתכנית המקורית. השכונות והיישובים שנכללו בעבר בפרויקט שיקום השכונות הם שכונות מצוקה ואין חולק על כך שאין זה ראוי להפסיק תכניות בשכונות וביישובים אלה. אולם, בתשובת המדינה שלפיה תיקון מצבם של העותרים ייעשה באמצעות התכנית הממשלתית הרב-שנתית אין מענה הולם לטענת ההפליה שמעלים העותרים ביחס לתכניות הקיימות. תכניות עתידיות שאין להן ביטוי תקציבי קונקרטי אינן יכולות להוות תשובה הולמת לטענה של קיפוח ממשי במסגרת התכניות הקיימות. חובתם של המשיבים להפעיל את התכניות של הפרויקט בתחום החינוכי בתוך תקופה קצרה גם ביישובים ערביים, על-פי הקריטריונים שנקבעו, בלי לחכות להחלת החלק הפיזי של הפרויקט על אותן שכונות.</p>	<p>חינוך, בינוי ושיכון: פרויקט שיקום שכונות הוקם בשנת 1977 כפרויקט לאומי-חברתי שמטרתו להתמודד באופן מקיף ורב-ממדי עם הפער החברתי במדינה ולטפל במוקדי מצוקה חברתית. הפרויקט כולל שני תחומים מרכזיים: התחום הפיזי שעיקרו שיפוץ מבנים ודירות מגורים והתחום פיתוח תשתיות, והתחום החברתי שכלל תגבור תכניות חינוך לגילאים השונים. העותרים טוענים כי היישובים הערביים בישראל הופלו ועדיין מופלים באופן שיטתי בכל הנוגע להקצאת תקציבים במסגרת הפרויקט. בהתאם לכך, הם מבקשים בעתירתם כי ייקבעו קריטריונים שוויוניים להפעלת פרויקט שיקום השכונות, וכן מבקשים הם כי תונהג מדיניות שוויונית בין היישובים הערביים ליישובים היהודיים על-ידי הכללת כל היישובים הערביים שמצבם הסוציו-אקונומי קשה במסגרת הפרויקט.</p>	<p>בג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד נו(2) 12.12.2001, 79</p>



<p>העתירה התקבלה הלכה למעשה כי המדינה ביצעה את המבוקש תוך כדי הדיונים. החלק שנוגע לשיקום השכונות נדחה ונדון בעתירה נפרדת. אין חולק כי - לאור עקרון השוויון - המדינה חייבת לכלול את המגזר הערבי במסגרת התכניות המיוחדות שהן חלק משירותי החינוך והרווחה שמעניק משרד החינוך. במהלך הדיון בעתירה חלה התקדמות של ממש בטיפול המשיבים בכל הנוגע להחלת תכניות אגף שח"ר במגזר הערבי, והתברר שנקטו צעדים משמעותיים לתיקון העיוות שנגרם במשך שנים בנושא הקצאת משאבים לחינוך במגזר זה. משהתברר מתשובותיה של המדינה כי כתוצאה מההתפתחות שחלה בכל הנוגע לתקציבי אגף שח"ר היעד של הקצאת 20% מתקציב האגף למגזר הערבי כמעט שהושלם, נראה כי העותרים קיבלו, למעשה, את מבוקשם בעניין העיקרי שעליו נסבה העתירה הנוכחית. הדיון בבג"ץ אינו מתאים לבחינה גורפת של מכלול התקציבים המוענקים על-ידי הממשלה בכל נושא ונושא ואף לא בתקציבי החינוך בדרך-כלל; בית-משפט אינו מקיים ביקורת כללית על תקציבי המדינה, והוא ערוך לבחון רק טענה קונקרטית של הפליה. הטענה הנוגעת לתכנית שיקום השכונות נטענה בעתירה באופן כוללני. העותרים התעלמו מכך שתקציב שח"ר לעניין זה נגזר מההכרזה על יישובים ושכונות כנכללים בפרויקט שיקום השכונות ומכך שהכרזה זו נעשת על-ידי שר הבינוי והשיכון ותחולתה אינה מוגבלת לנושא החינוך בלבד. נושא זה ראוי לבירור נפרד על סמך תשתית עובדתית קונקרטית ומפורטת, וכזו לא הונחה בפני בית-המשפט. אשר-על-כן אין מקום שביט-המשפט ידון בטענה ביחס לשיקום השכונות במסגרת העתירה הנוכחית.</p>	<p>חינוך: משיב 1 אינו מפעיל את כל תכניות האגף לשירותי חינוך ורווחה (להלן - אגף שח"ר) במוסדות החינוך הערביים בישראל. במיוחד כוונה העתירה לשתי תכניות הכלולות במסגרת שירותי החינוך והרווחה של משרד החינוך, והן תכנית הרווחה החינוכית ותכנית שיקום השכונות שלגביהן דרשו העותרים כי 20% מהתקציבים המיועדים להן יוקצו למגזר הערבי.</p>	<p>בג"ץ 2814/97 ועדת המעקב העליונה לענייני החינוך הערבי בישראל, פ"ד נד(3) 20.07.00, 233.</p>
<p>העתירה נדחתה אך נקבע: צורכי מגזרי האוכלוסיה השונים בקיומו של מנגנון שיטפל כראוי בתופעת נשירת תלמידים מבתי הספר מחייבים התייחסות שוויונית למגזרים השונים, המושגת על-ידי התאמת רמת ההקצאה לרמת הצורך המוכח. במערכת החינוך כולה יש צורך בפעולתם של קב"סים, וערך השוויון מצדיק יצירת מדרג של עדיפויות בהקצאת התקנים לצורך כך, על-פי רמת השוני בצרכים במגזרי האוכלוסיה השונים. החלת ערך השוויון במדיניות ההקצאה מחייבת אפוא הקצאת תקנים רבים יותר לאזורים ולמגזרים שבהם בעיית הנשירה חמורה יותר, והקצאה מוגבלת יותר במגזרים ובאזורים שבהם הבעיה פחותה בעוצמתה. החלה כאמור של ערך השוויון עשויה להצריך שונות בהקצאה כדי לתת חיזוק-יתר לנזק ותמיכה פחותה לבעל היכולת, כדי שבסופו של יום יוצבו נקודת פתיחה דומה, וינתן לאלה ולאלה שוויון הזדמנויות וסיכויים. בעניין הנדון מצביעים הנתונים המספריים שהוצגו על-ידי המדינה כי קיים פער משמעותי בין תקני הקב"סים שהוקצו למגזר היהודי לבין התקנים שהוקצו למגזר הערבי-בדווי בדרום הארץ למטרת המלחמה בתופעת נשירת תלמידים מבתי הספר. אמת, בכל הארץ אין המדינה מקיימת את דרישות התקן הראוי האופטימלי לקב"סים בשל אילוצי תקציב ובשל קשיי איוש של תפקידים אלה, אולם גם בהינתן העובדה כי התקן הראוי הפך במערכת החינוך כולה נתון בלתי מעשי, עדיין קיים פער ניכר בין רמת התקנים המוקצת במגזר היהודי בדרום לזו המוקצת במגזר הערבי-בדווי בארץ כולה, ובדרום הארץ בפרט. השונות בעניין הנדון בין המגזר הבדווי לבין שאר המגזרים היא רלוונטית, והיא מעמיקה ומעצימה את טענת הפליה. נדרש תיקון הפער כדי להגיע לשוויון. יש לחתור ביישום השוויון ליצירת בסיס אמיתי להזדמנויות שוות. הדבר מחייב מתן חיזוק-יתר לקבוצות הנזקקות כדי להשוות את נקודת הפתיחה שלהן לזו של הקבוצות בעלות היכולת. בתחום החינוך במגזר הערבי-בדווי בדרום נדרשים אמצעים ופעולות במישורים שונים כדי להעלות את רמת</p>	<p>חינוך: מדיניות משרד החינוך בהקצאת תקנים למשרות "קצין ביקור סדיר" (להלן - "קב"ס") במוסדות חינוך. טענתם היא שמדיניות המשיבים בתחום זה לוקה בהפליה קשה במובן זה שלמגזר הערבי-בדווי הוקצה מספר קטן של תקנים, שאינו עומד ביחס לתקנים שהוקצו למגזרים אחרים של האוכלוסיה באזורים אחרים של הארץ. ההפליה מתבטאת לא רק בפער, במושגים מוחלטים, בין מספר התקנים שהוקצה למגזר הערבי-בדווי בדרום ביחס למגזרים האחרים של האוכלוסיה בכל הארץ, אלא היא קשה שבעתיים, במושגים יחסיים, נוכח שיעור הנשירה הגדול במיוחד במגזר זה, שהוא מהגבוהים במדינה.</p>	<p>בג"ץ 6671/03 אבו גאנם נ' משרד החינוך, פ"ד נט(5) 24.1.2005, 577.</p>

<p>החינוך במגזר זה ולהשוותה בהדרגה לרמת החינוך הנוהגת במגזרים אחרים במדינה. זוהי חובתה של המדינה לאזרחיה. עם זאת תהליך זה הוא תהליך הדרגתי, רב זרועות ורב שלוחות, שאינו יכול להתגשם בבת אחת. מדובר בפערים קיימים בין המגזרים מאז קום המדינה, למעלה מ-50 שנה. מציאות זו מחייבת החלת מדיניות החותרת להגשמת יעד השוויון בהדרגה בתוך טווח זמן סביר בנסיבות העניין ותוך הקצאת המשאבים המספיקים לכך מעת לעת. במקרה הנדון השינוי במדיניות כבר החל, אף כי בהיקף מצומצם, בכך שבמהלך הדיון בעתירה הודיע משרד החינוך כי הוא מכפיל את מספר התקנים המוקצים לקב"סים במגזר הערבי-בדווי בדרום מחמישה תקנים לעשרה תקנים. שינוי זה הוא מבורך, אולם הוא רחוק מלספק את הצורך האמיתי בהשגת גישור הפער הקיים בין המגזרים, המחייב העדפה מתקנת. חרף זאת אין מקום, בעיתוי זה, להתערבותו של בית-המשפט במדיניות הרשות המוסמכת בדרך של מתן צו מוחלט לנוכח העובדה שעד כה היה קושי אפילו במציאת מועמדים מתאימים לתקנים שכבר הוקצו על-ידי משרד החינוך, וגם לנוכח התפקיד המוגבל יחסית של הקב"ס במסגרת המערך המורכב המיועד להתמודד עם תופעת הנשירה מבתי הספר.</p>		
<p>העתירה נדחתה: חובת ההתייעצות עם רשויות החינוך המקומיות אין משמעה, על-פי הקשרה בסעיף 5 לחוק יום חינוך ארוך, התייעצות עם כל רשויות החינוך המקומיות בדבר היקפו של הצו ובדבר אופן חלוקת השעות בין בתי הספר שבמדינה. חובת ההתייעצות על-פי סעיף 5 לחוק לא באה לשם קביעת קריטריונים להפעלת החוק, אלא לאפשר לרשות החינוך המקומית להשיג על הצו שבדעת המשיב 1 להוציא, ככל שמדובר באופן הפעלתו בתחומה. משלא באה, בנסיבות דנן, כל השגה מטעם הרשות המקומית, אין זאת כי היא מסכימה לדעת המשיב 1 ובכך יצא הוא ידי חובת ההתייעצות עמה. סעיף 5 לחוק יום חינוך ארוך אינו מבוסס על עקרון השוויון, שהרי בעצם יישומו ההדרגתי של החוק קיימת הפליה בין בתי הספר. בנסיבות דנן, לא הופר השוויון הרלוואנטי, הדרוש לעניין מטרה נדונה, שכן אין לראות בניכוי מספר הכיתות שביישובי פיתוח וקו עימות מכלל כיתות בחי הספר, לצורך חישוב השעות המוקצות ליום חינוך ארוך, ובהעמדתם של בתי-ספר אלה בקטיגוריה נפרדת משום פגיעה כשוויון הרלוואנטי.</p>	<p>חינוך: העתירה נסבה על צו יום חינוך ארוך (החלה במוסדות חינוך), תשנ"ב-1991. העותרים טענו כי הפעלת יום חינוך ארוך לא נעשתה בדרך שוויונית, שכן מסך כל השעות שהוקצבו קיבל המיגזר הערבי % 8בלבד, בעוד שלומדים בו למעלה מ-20% של כל התלמידים. לפי הטענה, הופלה המיגזר הערבי לרעה, שכן מסך כל התוספת של שעות לימוד נוכח מוסדות החינוך העבריים בישובי פיתוח וקו העימות, ורק היתרה חולקה בין מוסדות החינוך השונים. העותרים טענו גם, כי לא הייתה התייעצות כדן עם רשויות החינוך המקומיות, כנדרש בסעיף 5 לחוק יום חינוך ארוך</p>	<p>בגץ 3954/91 מוסטפא סבח אגבריה והמועצה המקומית סכנין נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד מה(5) 472, 27.10.91</p>
<p>העתירה התקבלה: המבחן לקיומה של אפליה הוא מבחן אובייקטיבי המתמקד בתוצאה של מימוש הנורמה העומדת לביקורת. הוא אינו מוגבל למחשבתו הסובייקטיבית של יוצר הנורמה. השאלה אינה אם קיימת כוונה להפלות קבוצה זו או אחרת, אלא מהי התוצאה הסופית הנוצרת במציאות החברתית. בנסיבות העניין, החלטת הממשלה בעניין קביעת אזורי העדיפות הלאומית אינה מתיישבת עם עקרון השוויון, שכן תוצאותיה מביאות להפליה פסולה של בני המגזר הערבי במימוש זכותם לחינוך, ובכך גוררות את אי חוקיותה. תוצאתה נגועה באחת מן ההבחנות ה"חשודות" ביותר, היא ההבחנה על בסיס הלאום והגזע. יש לצפות כי מדיניות הממשלה בתחום זה תקיים שוויון בין יהודים וערבים. כך נדרש מערכיה היהודיים והדמוקרטיים של מדינת ישראל. ניתן היה להניח כי מדיניות של מתן עדיפות לאזורי פריפריה בתחום החינוך תהיה שוויונית ואף תקדם שוויון מהותי בין יהודים וערבים. לא זו תוצאה של מדיניות הממשלה. בנסיבות העניין, התוצאה בפועל של השימוש בקריטריון הגיאוגרפי, במתווה שנבחר, היא כי הלכה למעשה, בין אם הייתה זו תוצאה מכוונת ובין אם לאו, משרטטת מפת אזורי העדיפות הלאומית בתחום החינוך מפה של יישובים יהודיים בלבד. הפער הגדול בין</p>	<p>חינוך, איזורי עדיפות לאומית: החלטת הממשלה לסווג אזורי עדיפות לאומית ובמסגרתם להעניק הטבות בתחומים שונים, ובהם בתחום החינוך. הדיון נסב אודות שלוש שאלות: האם מוסמכת הממשלה לקבוע הסדר של אזורי עדיפות לאומית, מכוח סעיף 32 לחוק יסוד הממשלה, האם מפת אזורי העדיפות הלאומית בנושא החינוך עליה החליטה הממשלה הינה מפלה על בסיס לאום את היישובים הערביים ודינה בטלות; והאם יש להקנות לישובי המגזר הערבי והבדואי מעמד של יישובים באזור עדיפות לאומית א' בתחום החינוך, בדומה לאופן הפעולה ביחס לישובים דרוזים וצ'רקסים.</p>	<p>בגץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, 27.02.2006</p>

<p>מספר הישובים היהודיים במעמד של אזור עדיפות לאומית בתחום החינוך לבין מספר הישובים הערבים במעמד דומה, מצביע על תוצאה מפלה. זוהי תוצאה שאין הדמוקרטיה הישראלית יכולה לסבול. האפקט של החלטת הממשלה מביא להפליה של בני המגזר הערבי בתחום החינוך. אם מבקשים ליתן פיצוי לפריפריה לעומת המרכז בתחום החינוך, אין לקבל תוצאה לפיה רק ארבעה ישובים ערביים קטנים זוכים להטבות של אזור עדיפות לאומית בחינוך, שעה שלא פחות מ-500 ישובים יהודיים זוכים להטבות אלה. כך ככלל, כך בייחוד במצב בו המגזר הערבי מצוי בפיגור כה בולט בתחום החינוך. משאבי הציבור - בייחוד משאבים המופנים לתיקון עיוות חברתי-כלכלי - צריך שיוקצו באופן שוויוני וצודק בשים לב למטרה לשמה הם מוקצים ולצרכים השונים של בני החברה בקבלת המשאבים. בנסיבות העניין, אין להתעלם מן התוצאה הקשה שעלולה להיגרם אם הכרזת הבטלות תהא בעלת תחילה מיידית. קביעת אזורי עדיפות לאומית היא בעלת משמעות נורמטיבית רחבה ויש להימנע ממצב בו קיים "חלל חקיקתי" בנושא כה חשוב בעל השלכה לאומית רחבה. כמו-כן, כל קביעה של הסדר כולל אחר של עדיפות לאומית, מן הסוג שנדון בעתירות שלפנינו, מחייב לא רק חקיקה של הכנסת, אלא שקילה יסודית של מכלול שלם של שיקולים בעלי השלכה רחבה, הן בתחום החינוך והן בתחומים אחרים. שקילה מעין זו מחייבת קיומו של פרק זמן הולם למחוקק לענות בו. הסעד הראוי בנסיבות מעין אלו הוא אפוא השעיית הכרזת הבטלות למשך 12 חודשים**** ב17.06.07 ניתנה ארכה ליישום פסק הדין - עד סוף שנת הלימודים הבאה. ביום 23.11.08, ותוך ביקורת קשה, ניתנה ארכה נוספת ליישום פסק הדין, עד 01.09.09.</p>		
<p>העתירה התייתרה ונמחקה: מתגובת המדינה לעתירה עולה, כי אין מחלוקת בדבר החיוניות של יועצים חינוכיים. בבתי הספר הנטענים אין מחסור בתקנים אלא הבעיה היא מעשית, כיוון שקשה למצוא מועמדים המוכנים למלא את התפקיד באזור הדרום. נטען בתגובה כי משרד החינוך מעניק הטבות לעידוד מעבר של יועצים מהצפון לדרום וכי אף היו תכניות לימוד מיוחדות לשם כך באוניברסיטת בן-גוריון, אך עדיין לא התגברו על בעיית היעדר הנכונות לכהן במשרות בתקנים הפנויים. בדיון לפנינו לא חלקו המשיבים על הצורך בהקצאת יועצים חינוכיים כמבוקש ואף אנו משוכנעים כי נוכח המצב בבתי הספר במגזר הבדואי בדרום, הצורך הוא חיוני ביותר וראוי לעשות מאמצים לפתרון הבעיה. נמסר לנו מפי באת-כוח המדינה כי כיום מתוכננות תכניות לימודים מיוחדות באוניברסיטה ובמכללות הדרום וכי משרד החינוך מעודד סטודנטים להיכנס ולהשתלב בתכניות עם תמיכה כספית תמורת התחייבות לשרת במקום מספר שנים. באת-כוח המועצה האזורית אבו-בסמה הודיעה אף היא כי המועצה מעניקה מלגות לימודים למטרה זו. בנסיבות שתוארו אין עילה להתערבותנו ואנו יכולים רק להביע תקווה כי אכן יינתן עידוד מספיק לקידום הפרויקטים שגם מנכ"ל משרד החינוך קיבל על עצמו לקדם. העותרים מצידם, ראוי שיעקבו אחר הביצוע וישתפו פעולה עם המשיבים לשם כך.</p>	<p>חינוך: טענה קשה של מחסור ביועצים חינוכיים בבתי הספר של ישובי הבדואים בדרום. מהעתירה מצטיירת לכאורה תמונה כי משרד החינוך אינו מקצה תקנים ליועצים חינוכיים שהם חיוניים בישובי הבדואים בדרום, וזאת בשונה מהישובים הערבים בצפון הארץ, או מישובי היהודים בדרום.</p>	<p>בגץ 3926/06 אלסייד עבדאלדאים נ' משרד החינוך, התרבות והספורט, 17.09</p>



<b>ייצוג בדירקטוריונים</b>		
<p>העתירה נדחתה: מטרתם של סעיפים 18א ו-18א לחוק היא לתקן עיוותים חברתיים ארוכי שנים שעניינם הייצוג הדל של נשים ושל ערבים בדירקטוריונים ממשלתיים. הסעיפים כופפים את המשיבים לחובה נמשכת לדאוג לייצוגם ההולם של בני האוכלוסיות הסובלות מהפליה שיטתית, אך אינם קובעים את קצב היישום שהמשיבים מחויבים בו. על המשיבים לפעול בקצב הראוי על-מנת להשיג ייצוג הולם לנשים ולערבים בדירקטוריונים ממשלתיים. הקצב הראוי לעניין זה הוא מושג הקשור הן לממד הזמן הן לנסיבות. מקום שבו נדרש בית-המשפט לבחון את עמידת המשיבים בחובת הקצב המוטלת עליהם, עליו לשים לבו לכך כי קצב השגת ייצוגם ההולם של קבוצה מסוימת הינו תוצאתם של גורמים שונים, מהם רבים שאינם בשליטת המשיבים. בהקשר זה יש לתת את הדעת על מאפיינייה המיוחדים של הקבוצה הרלוונטית. אין לקבוע כי המשיבים אינם ממלאים את חובותיהם מכוח סעיפים 18א ו-18א לחוק כלפי קבוצה מסוימת אך בשל כך שמאמציהם להשיג את ייצוגם ההולם של חברי אותה קבוצה נדרשים לפרק זמן ארוך יותר בהשוואה לפרק הזמן שנדרשו לו לשם הגברת ייצוגם של בני קבוצה אחרת, כל שכן כאשר יש בידי המשיבים הסבר ראיתי לכך. מהנתונים שהובאו במקרה הנדון בפני בית-המשפט, לרבות נתוניה של העותרת עצמה, עולה כי קיים קושי של ממש לאתר מועמדים מתאימים לדירקטוריונים ממשלתיים מקרב האוכלוסיה הערבית, ובייחוד מקרב נשים ערביות. לנוכח קשיים אלו ולנוכח הפעולות הננקטות בעניין על-ידי המשיבים אין לומר כי המשיבים אינם ממלאים את חובותיהם, כאמור בחוק, לפעול בקצב הנדרש לשילוב מועמדים ערבים, לרבות נשים ערביות, בדירקטוריונים. אשר-על-כן אין מקום לקבל את טענות ההפליה המועלות על-ידי העותרת בלי שהניחה תשתית מתאימה לטענת ההפליה. לכה היא כי בג"ץ אינו נענה לעותרת המבקש סעד כוללני. הסעדים המבוקשים על-ידי העותרת בנוגע לשילובן של נשים ערביות בדירקטוריונים ממשלתיים הם כוללניים, כל עוד העותרת עצמה אינה מצביעה על מועמדות ערביות מתאימות למינוי כאמור.</p>	<p>חובת מתן ייצוג הוגן בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית לנשים ערביות. העותרת טוענת כי סעיף 18א לחוק (ייצוג הולם לערבים) אינו מיושם בקצב הנאות ביחס למועמדים ערבים. במיוחד קובלת העותרת על מספרן הנמוך של נשים ערביות בקרב המועמדים המוצעים על-ידי המשיבים לדירקטוריונים של חברות ממשלתיות. בהתאם מבקשת העותרת שורה של סעדים כנגד המשיבים, לרבות החלפת רשימות המועמדים המוצעים על-ידי המשיבים ברשימה אחרת שתכלול, בין היתר, מועמדים ומועמדות מקרב האוכלוסיה הערבית בישראל.</p>	<p>בג"ץ 10026/01 עדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי, 2.4.2003</p>
<p>העתירה נדחתה: אף שסעיף 18א לחוק החברות הממשלתיות והפסיקה בעקבותיו לא מגדירים מדדי זמן נוקשים, ברור, כי החובות המוטלות בהם צריכים להתמלא בקצב הראוי. בפרט, כאשר תכלית ההוראה היא תיקון מצב חברתי המכרסם כל יום בחוסנה של החברה הישראלית. אף שהמנגנון שנקבע ביחס להעדפה מתקנת של ערבים וזה, זה שנקבע ביחס לנשים, לא ניתן להקיש בהכרח מקצב המימוש בעניין הנשים לענייננו, אלא בשינויים המחויבים, המתחשבים במאפיינייה המיוחדים של כל קבוצה ובגורמים שונים, שרבים מהם אינם בשליטת המשיב. במקרה זה הראיות הנלמדות גם מהסברי העותרת עצמה מלמדות, כי איתור מועמדים מתאימים אינו קל. אף שקצב יישום ההוראה הוא איטי מהרצוי הרי שבשלב זה, לא נמצא, כי פעולת המשיבים נגועה בחוסר סבירות.</p>	<p>יישום ההוראה להגברת מינוי ערבים כדירקטורים בחברות ממשלתיות</p>	<p>בגץ 10026/01 עדאלה-המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' ראש ממשלת ישראל, 2.4.2003</p>

רווחה		
<p>בג"ץ 9111/03, סיוע לנשים ונערות נגד האלימות נ' שר העבודה והרווחה, 21.09.05</p>	<p>פתיחת מעון נעול המיועד לנערות ערביות</p>	<p>העתירה התקבלה: מועד פתיחתו של מעון נעול המיועד לנערות ערביות הינה שאלה תלויה ועומדת בפני בית משפט זה תקופה ארוכה וטרם באה על פתרונה. מאז הוגשה העתירה באוקטובר 2003 נתקיימו חילופי דברים בכתב ובעל-פה; יודגש כי מראשית הדרך לא חלק המשיב על הצורך הדחוף בהקמת מעון כזה, הביע נכונות להקימו ואף הציג לבית המשפט לוח זמנים מתוכנן ומשווער להקמה של המעון. אף על-פי כן עד היום לא עמד משרד הרווחה במשימה של מימוש. צהרת הכוונות שלו, מסיבות שונות הציג בפנינו בכל דיון מכשול חדש להקמת המוסד. את-כוח העותרים ביקשה כי ניתן צו החלטי שישים קץ לסחבת שכונתה בפיה "מכוונת". אין לנו ספק כי אין מדובר בסחבת מכוונת וכי הכוונות להקמת המעון היו ענייניות וכנות. עם זאת, אין להשלים עם התמשכות הטיפול וחוסר האפשרות של המשיב להתמודד עם החובה להקים את המעון ולהפעילו, חובה שעליה לא היתה כל מחלוקת. הצו על תנאי שניתן יהיה לצו מוחלט החל מיום 1.1.06, שהוא המועד המאוחר ביותר שבו יהיה על המשיב לפתוח לאכלוס ולהפעלה מעון נעול לנערות ערביות, כהגדרתו של מעון נעול בסעיף 1 לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971.</p>
דת		
<p>בג"ץ 240/98 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ואח' נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד נב(5) 167, 3.12.1998</p>	<p>דת: הטענה- תקציב המשרד לענייני דתות מפלה את המיעוט הערבי לרעה. העתירה מכוונת לכך שביט-המשפט יפסוק כי סעיפים מסוימים בחוק התקציב של שנת הכספים 1998 - סעיפים שעניינם שירותי דת למיניהם הניתנים למגזר הערבי - הינם בלתי חוקתיים ולכן בטלים, וכי תחת אלה ייקבע תקציב שיהלום את חלקו של מגזר זה באוכלוסייה. לטענת העותרים, אין יחס סביר בין חלקו של המגזר הערבי באוכלוסיית המדינה - המהווה כ-19.1 אחוז מכלל האוכלוסייה בישראל - לבין נתח התקציב שמגזר זה מקבל ממשרד הדתות, נתח שבשנת התקציב 1998 עומד על 1.86 אחוז בלבד מכלל תקציבו של המשרד</p>	<p>העתירה נדחתה: הכרעה שיפוטית יכול שתינתן רק בהתקיים סכסוך ספציפי וקונקרטי שיכול להוביל להכרעה שיפוטית ולמתן סעד בהיר וברור הניתן לאכיפה. במקרה דנן, אין העתירה מקיימת את הדרישה לקיום סכסוך קונקרטי כזה. טענות העותרים, הגם שהובאה חוות-דעת של רואה-חשבון לבססן, מנוסחות באופן כללי ובמספרים "עגולים". המדובר למעשה במניפסט כללי הטוען להפלייתן לרעה של העדות הערביות בישראל לעת הקצאתם של כספים בחוק התקציב. מניפסט מעין זה אינו עשוי לשמש תשתית לעתירה לבית-המשפט הגבוה לצדק. כניסוחה ועל פניה, מבקשת העתירה מבית-המשפט החלטה גורפת, שלפיה תקצינה הכנסת והממשלה לעדות הלא-יהודיות משאבי כסף לסיפוק צורכי הדת שלהן כשיעור חלקן באוכלוסייה הכללית. ואולם, החלטה זו - גם אם החלטה ראויה היא - אין היא מתאימה, על-פי עצם מהותה, לבית-משפט. אם יתקבלו טענות העותרים, אזי פירוש הדבר כי בית-המשפט יפסול את אותם סעיפים בתקציב העוסקים בהקצאת משאבים לצורכי דת, כאשר בית-המשפט נדרש, לאחר מכן, לצוות על המשיבים לחוקק מחדש סעיפי תקציב אלו. סעד כזה אין ביכולתו של בית-המשפט לתת. על-מנת שביט-המשפט ישתכנע לפסול סעיפים בחוק התקציב, עליו להשתכנע כי הוראות אלו פוגעות אנושות בזכות היחיד וכי אין ליחיד תקנה אחרת מאשר ביטולו של החוק. זאת ועוד, לכל התערבות שיפוטית בהחלטה תקציבית יש השלכות רחבות, והיא עשויה להשפיע על מבנה מדיניות התקציב כולה ולערער אותה מעיקרא. המדובר בשיקולים סבוכים של מדיניות כלכלית או חברתית, אשר לעתים קרובות אף שנויים הם במחלוקת, הדורשים מומחיות ומידע, ואשר עשויים לחייב הנחת הנחות והיפותזות, שהן מצדן מחייבות הנחות נוספות, ורצוי לו לשופט להיזהר מהפעלתם. הדרך הבטוחה והסבירה תהיה לרוב להשאיר את הסוגיה למחוקק, אשר יוכל לקבל מידע מלא מפי מומחים, ולגבש מדיניות משפטית התואמת את הסוגיה בכל היקפה. אשר-על-כן, כל עוד מדובר בחלוקת תקציב בדרך-כלל, ולהבדיל מהקצאת תקציב למילוי חובות ספציפיות המוטלות על הרשות בדין, יימנע בית-המשפט, בדרך-כלל, מלהתערב.</p>

<p>העתירה התקבלה: השאלה אינה אם הסעיפים בחוק התקציב העוסקים בהקצאת כספים לבית עלמין הם בלתי חוקיים, שכן הסעיפים שהועלו בעתירה, לפי לשונה, מדברים על בתי עלמין, ולא על בתי עלמין לבני דת מסוימת. השאלה היא אם המשרד לענייני דתות מבצע את חוק התקציב, בכל הנוגע לבתי עלמין, באופן המקיים את עקרון השוויון. בחינת ביצועם של סעיפי התקציב הנוגעים לטיפול בבתי עלמין מוכיחה כי רק חלק זעיר מהסכום המוקצב למטרה זו נועד לטיפול בבתי עלמין מוסלמיים ונוצריים, אף שהם מהווים כשישית מאוכלוסיית המדינה. חוסר השוויון בהקצאת כספים לבתי עלמין מוסלמיים ונוצריים עולה הן מהנתונים המספריים והן מראיות שהובאו לגבי המצב המוזנח של בתי עלמין אלו. מכאן שיש מקום לצוות על משרד הדתות לחלק את הכספים שיועדו לצורך החזקה של בתי עלמין באופן שוויוני ותוך הימנעות מהפליה בין העדות השונות, וחובתו של משרד הדתות להיערך לחלוקה שוויונית כבר בשנת התקציב הנוכחית. על המשרד לענייני דתות לפעול על-פי עקרון השוויון, כאמור בפסק-דין זה, בנוגע להקצאת הכסף שנקבע בתקציב המשרד לבתי עלמין. בהתאם לעיקרון זה, אנו מצווים על המשרד לענייני דתות להקצות את הכסף שנקבע בתקציב המשרד לשנת 2000 לצורך בתי עלמין של בני דתות שונות, באופן שוויוני.</p>	<p>דת: הטענה - המיעוט הערבי אינו מקבל מן המשרד לענייני דתות, בשנת התקציב 1999, כספים לצורך החזקת בתי עלמין, שהוא זכאי לקבלם, בין היתר על-פי עקרון השוויון.</p>	<p>בגץ 1113/99 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164</p>
<p>העתירה התקבלה חלקית: מתוך נקודת המוצא לפיה המבנה ישמור על ייעודו כמוזיאון, אני מציע לחברותיי כי נהפוך את הצו למוחלט, במובן זה שיעוד המוזיאון יוקדש לתרבות האסלאם ועמי המזרח, באופן שיבטיח מתן ביטוי להיבטים שונים של תרבות האסלאם, על פי שיקול דעתם המקצועי של מנהלי המוזיאון ובהתייעצות עם העותרים ובכפוף לכל דין. אוסיף כי מדובר לטעמי בפתרון שאינו אך מתקן את הפגם שבהחלטתה של העירייה, אלא אף עשוי להיות בו כדי לתרום במידה רבה לקירוב הלבבות בין כל תושבי ובאי באר שבע מכל העדות והדתות ולסובלנות במדינה כולה, שראשיתם היא בהכרת האחר. כולי תקוה שאף העירייה תכיר בסופו של יום בתמורה הרבה שעשויה לצמוח לה מדרך זו, ותשכיל לנצל בדרך ראויה, לטובת כל תושבי באר שבע</p>	<p>דת והזכות לפולחן: עניינה של העתירה שלפנינו בבקשת העותרים, כי נורה למשיבים ליתן טעם מדוע לא יאפשרו המשיבים לעותרים, הנמנים על תושבי באר שבע ובאיה המוסלמים, להתפלל ב"מסגד הגדול" בבאר שבע; מדוע לא תבוטל ההכרזה על "המסגד הגדול" בבאר שבע כמוזיאון; ומדוע לא ידאגו המשיבים לשפץ ולתחזק את המסגד באופן שוטף או יאפשרו לעותרים לעשות כן.</p>	<p>בגץ 7311/02 האגודה לסייע ולהגנה על זכויות הבדואים בישראל נ' עיריית באר-שבע, 22.06.11</p>
<b>תקצוב גופים נתמכים</b>		
<p>העתירה נדחתה על הסף. מדובר בעתירה שמעלה סוגיות ציבוריות חשובות. אולם בשלב זה, בטרם יושם החוק, העתירה אינה בשלה בשל העדר תשתית עובדתית קונקרטית.</p>	<p>תקציבים: חוקיות הוראות חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 40), התשע"א-2011, המסמיך את שר האוצר להפחית מתקציבם של גופים מתוקצבים או נתמכים, לאחר קבלת חוות דעת, בכפוף לשימוע ובהסמכת השר הממונה, במקום בו נמצא, בין היתר, כי הגוף הוציא הוצאה שהיא במהותה: שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית או ציון יום העצמאות או יום הקמת המדינה כיום אבל. לטענת העותרים, החוק פוגע בזיכרון ההיסטורי של המיעוט הערבי תוך שימוש בכוחו של הרוב על מנת להשכיח ולדכא את הנרטיב של המיעוט הערבי לגבי אירועים, עובדות, רגשות ואידיאולוגיות. עוד לטענתם, החוק פוגע בחופש הביטוי הפוליטי, האמנותי והאקדמי, בשוויון, בזכות לחינוך, בחופש העיסוק ובזכות לכבוד קיבוצי של ערביי ישראל.</p>	<p>בגץ 3429/11 בוגרי התיכון הערבי האורתודוקסי בחיפה נ' שר האוצר, 5.1.12</p>

ביטחון		
<p>בגץ 5019/14 לבאד אבו עפאש נ' מפקד פיקוד העורף, 20.7.14</p>	<p>ביטחון: הצבת מיגוניות בשטחי הישובים הבדואים בתקופת צוק איתן</p>	<p>העתירה נדחתה בכל הנוגע לפרישה מיידית של המיגוניות (פסק דין חלקי): בחינת החלטת המשיבים בעניין הקצאת המיגוניות אינה מגלה פגם המצדיק התערבות בג"ץ. שמיכת אמצעי המיגון הקיימים קצרה מלכסות את כל האזורים המצויים בטווח הרקטות. החלטת המשיבים לפיה ראוי לכסות אזור כזה אך לא אחר מבוססת על שורה של נתונים והערכות מהם עולה כי ההחלטה מבוססת כדבעי. בטענות העותרים בעניין הפגיעה בשוויון לא נמצא ממש, ונמצא כי שיקולים עניינים בלבד עומדים בבסיס החלטות המשיבים בעניין המיגוניות. בהקשר זה צוין כי ניתנה הדעת לכך שהחלטת המשיבים נטועה בנסיבות המשתנות תדיר של העימות ומקורה בהערכות מצב רציפות ותכופות שמקיימים המשיבים; בהעדר נתונים לא התייחס בג"ץ לדרכי פעולתה של מערכת "כיפת ברזל" וציין כי הוא מאמין שהגנתה של מערכת זו נפרשת בהתבסס על שיקולים ענייניים. לאור כל האמור, לא נמצאה עילה להתערבות בהחלטות המבצעיות של המשיבים, שהתקבלו בעיצומה של לחימה. חרף מסקנה זו, טענות העותרים בנוגע למצב תשתיות המיגון בכפרים הבדואים ראויות להמשיך ולהתברר. *** התיק עוד מתנהל לגבי תשתית המיגון בכפרים.</p>

## נספח 8: סקירת הליכים משפטיים הדנים באפליית של האוכלוסייה הערבית

סקירת ההליכים המשפטיים המנויים להלן משקפת מצב משפטי עקבי בו בתי המשפט נוטים שלא לקבל עתירות המופנות כנגד החלטה או פעולה של רשות מרשויות המדינה כאשר הטענה הניצבת בליבתן הינה טענה כללית לפיה **מדיניות** הרשות מפלה או בלתי שוויונית, או ששיקוליה ומטרותיה האמיתיות של הרשות שונות מהצהרותיה הרשמיות ומניעה האמיתיים פסולים. כך למשל לא התקבלו עתירות בתחום התכנון והבנייה כאשר התקיפה התמקדה במטרה סמויה לכאורה של תכנית תכנונית כגון "השתלטות לצורך יהוד" או כאשר נתקפה חלוקת תקציבים כללית שאינה מצביעה על פגם קונקרטי. בתקיפות מסוג זה, דרך כלל, תעמוד לרשות חזקת החוקיות וכן סמכותה שהיא גם חובתה **לקבוע מדיניות** (פררוגטיבה של הרשות). לעומת זאת, עתירות מתקבלות (או מתייתרות לאור העובדה שעצם הגשתן הביאה לשינוי דה פקטו) כאשר הטענה הניצבת בליבתן נוגעת למעשה או מחדל ספציפיים של הרשות היוצרים מציאות מפלה שאותה ניתן לראות בנקל, כאשר הרשות, במסגרת קביעת מדיניותה, נמנעה באופן מובהק מלקיחתם בחשבון של מאפיינים ייחודיים של אוכלוסיות שונות המושפעות או שהיה ראוי שיושפעו ממדיניותה, וזאת כשכית המשפט אינו מתבקש להידרש לכוונות או מחשבות סמויות מן העין. בין הליכים אלו: אי התקנתן של תקנות באופן המונע השתתפותו של מגזר שלם בענף חקלאי (בג"צ 08/3815), הענקת הטבות מס באופן שרירותי, ללא קריטריונים ובאופן מדיר (בג"צ 02/8300), הקצאת תקציבים באופן שלא משקף את חלקה של האוכלוסייה הערבית באוכלוסיית היעד לפרויקטים לאומיים (בג"צ 00/727). המתואר נכון אך לעניין תקיפות משפטיות בהן בית המשפט משתכנע כי המדינה לא פועלת כלל (אף לא באופן איטי אך סביר) לתיקון חוסר השוויון.

**נספח 9: ריכוז החלטות הממשלה**

**"דרוזים"**

תאריך עדכון 24.6.2015

**תעסוקה**

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות ההחלטה
609	סיוע לעסקים קטנים במגזר הערבי, הבדואי, הדרוזי והצרקסי	23.08.2001	29 - אריאל שרון	לעבות מערך המט"י (מרכז טיפוח יזמות) בישובים הערבים, הבדואים, הדרוזים והצרקסים באופן שיגדיל משמעותית את מספר סניפי מט"י במגזר זה. ולהעמיק את פעילויות מט"י ב
2278	דיווח בעניין יישוב התוכנית הרב-שנתית לשילוב ערבים ודרוזים בשירות המדינה	24.08.2000	28 - אהוד ברק	נציבות שירות המדינה תפרט את התוכנית הרב-שנתית בעניין שילוב ערבים ודרוזים בשירות המדינה, כך שעם תום יישוב התוכנית בשנת 2004 יגיע שיעור המועסקים מקרב מגזרי המיעוטים לסדר גודל - 10% מכלל המועסקים בשירות המדינה
786	דיווח שר המשפטים בעניין מתן ייצוג הולם של ערבים ודרוזים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות	06.01.2000	28 - אהוד ברק	לפנות לרשות החברות הממשלתיות בבקשה כי תמליץ בפני המנהלים של החברות הממשלתיות לשלב בחברות שבניהולם עובדים מקרב המגזר הערבי והדרוזי כדי להגדיל באופן משמעותי את שיעור המועסקים ממגזר זה, בכלל המועסקים בחברות הממשלתיות.
1157	שילוב ערבים ודרוזים וצרקסים בשירות המדינה	17.02.2000	28 - אהוד ברק	בהמשך להחלטה מס 785 מיום 6.1.2000 ועת השרים מדגישה כי התוכנית להגיע לשיעור של כ-10% מועסקים מהמגזר הלא יהודי בשירות המדינה לקראת תום שנת 2004, הינה יעד ומחויבות אידיאולוגית וציבורית של הממשלה.
515	שילוב ערבים ודרוזים כחברי דירקטוריון ותפקידים בכירים בחברות הממשלתיות	04.11.1999	28 - אהוד ברק	שר המשפטים יכין הצעה בדבר שילובם של ערבים ודרוזים כחברים בדירקטוריונים ובתפקידים בכירים בחברות ממשלתיות.
2819	פטור ממכרז למשרות שהוקצו לשילובם של ערבים ודרוזים בשירות המדינה	21.03.1994	25 - יצחק רבין	לפטור ממכרז 80 מישרות המיועדות לשילובם של ערבים ודרוזים בשירות המדינה.
402	הגברת שילובם של ערבים ודרוזים בתעסוקה בישראל	18.01.1996	25 - יצחק רבין	והתכנון להכין תוך חודשיים הערכה כוללת של הצרכים ליצירת מקורות תעסוקה בתוך היישובים הלא יהודיים עת מנת לצמצם את התלות של כח העבודה (ובמיוחד נשים) של ישובים אלה בתעסוקה מחוץ לישוב. להנחות הכנה של תכנית אסטרטגית לפיתוח כלכלי בישוב ערבי ובישוב הדרוזי תוך שלושה חודשים. לפנות לחברות הממשלתיות והבנות ולדרוש להעלות על סדר היום של הדירקטוריונים הצעת החלטה בדבר שילוב אקדמאים ועובדים ערבים, דרוזים ואחרים בחברות הממשלתיות

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
2197	פטור ממכרז למשרות שהוקצו למבצע לשילובם של ערבים ודרוזים בשירות המדינה שלב ג 1997	18.06.1997	27 – בנימין נתניהו	לתת פטור ממכרז 50 משרות (מהן 40 משרות חדשות) המיועדות לשילובם של ערבים ודרוזים בשירות המדינה, שלב ג 1997
3691	שילוב ערבים ודרוזים בשירות המדינה	28.07.1994	25 – יצחק רבין	שנת 1995 יוקצו 80 משרות נוספות בשירות המדינה במתכונת של "משרות מסגרת", כשלב ב' לשילוב ערבים ודרוזים בשירות המדינה

### פיתוח כלכלי ושלטון מקומי

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
2425	ההסכם בנושא החומש למגזר דרוזי והצ'רקסי	02.10.2000	28 – אהוד ברק	א. תקציב הפיתוח בכלל משרדי הממשלה לשנים 2000-2003 יהי: שנת 2000-180 מיליון ₪. שנת 2001-190 מיליון ₪, שנת 2002-190 מיליון ש"ח, שנת 2003-190 מיליון ₪. ב. יינתן מענק מיוחד חד פעמי בשנת 2000 בסך של 30 מיליון ש"ח לכיסוי גרעון מצטבר בתקציב הרגיל. ג. יינתן מענק של 15 מיליון ₪ לכיסוי גירעונות בתב"רים ד. יינתן 5 מיליון ש"ח תוספת מענק האיזון לשנת 2000.
361	תקציב הרשויות המקומיות במגזר הדרוזי	22.11.1992	25 – יצחק רבין	בהמשך להחלטת ממשלה מס 1760, הגדלת מסגרת התקציב של הרשויות המקומיות תמומן 142 מיליון ₪ ממקורות הממשלה, 76 מיליון ש"ח מהגדלת הכנסות העצמיות של הרשויות הללו. הזמן הנדרש להגדלת ההכנסות העצמיות יהיה שלוש שנים
5880	תקציב פיתוח ליישובים הדרוזים והצ'רקסים	16.07.1995	25 – יצחק רבין	לאמץ סיכום הדברים בין שר האוצר ומנכ"ל משרד הפנים לבין ראשי המועצות הדרוזיות והצ'רקסיות בנושא תקציב הפיתוח ליישובים מיום 1.6.95. כך בהתאם לסיכום יעמוד תקציב הפיתוח ליישובים הדרוזים והצ'רקסים לשנים 99-1995 על סכום של 1,190 מיליון ש"ח. התקציב יוקצה ע"פ חמש שנים.
3855	סבסוד הוצאות פיתוח תשתיות לבנייה חדשה לחיילים משוחררים ביישובי מגזרי המיעוטים בצפון (דרוזים, צ'רקסים, בדואים וערבים), בבנייה עצמית צמודת קרקע.	28.07.2008	31 – אהוד אולמרט	
2850	מתקני ספורט "משולבים" למגזר הדרוזי והצ'רקסי בגליל	27.12.2007	31 – אהוד אולמרט	במסגרת שיתוף פעולה בין משרד הבינוי והשיכון והמשרד לפיתוח הנגב והגליל, לתקצב הקמת מתקני ספורט "משולבים" במגזר הדרוזי והצ'רקסי.

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות ההחלטה
412	תכנית רב-שנתית (לשנים 2006-2009) לפיתוח ישובי המגזר הדרוזי והצ'רקסי (דיון) זה נערך יחד עם סעיף ערב/2)	31.08.2006	31 – אהוד אולמרט	לאשר את התוכנית הרב-שנתית לשנים 2006-2009 לפיתוח ישובי המגזר הדרוזי והצ'רקסי. ההיקף הכספי של התכנית תהיה לשנים 2006-2009. ההיקף הכספי של התכניות לשנים 2006-2009 יסתכם ב-447.6 מליון ש"ח. מקורות התקציב יהיו כדלהלן: המקורות התקציביים של המשרדים – 237.0 מליון ש"ח. תקציב סיוע למגזר הלא-יהודי במשרד ראש הממשלה – 210.6 מליון ש"ח. ישובי המגזר הדרוזי והצ'רקסי שייכללו בתכניות המפורטות להלן יהיו בהתאם לרשימה בנספח להחלטה.
2861	תכנית רב-שנתית לפיתוח להעצמת ביישובים הדרוזים והצ'רקסים לשנת 2011-2014	13.02.2011	32 – בנימין נתניהו	להפעיל תוכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסים בשנים 2011-2014 בהתאם לעקרונות המפורטים להלן: א. להעצים את האוכלוסייה ביישובים הכלולים בתוכנית, ולצורך כך, בין היתר, לעשות שימוש בשורה של כלים לתמיכה ולחיזוק הקהילה והפרט בתחומי החינוך, הרווחה, הדיור, התעסוקה והדת; ב. להעצים את הרשויות המקומיות הכלולות בתוכנית ולצורך כך, בין היתר, לפעול לפיתוח פעילויות כלכליות ביישובים, לחיזוק אזורי תעשייה ולחיזוק התיירות ואתרי מורשת; ג. לשפר את התשתית התכנונית והפיזית של היישובים והרשויות הכלולים בתוכנית זו, ולצורך כך, בין היתר, לפעול להכנת תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות, להקים מבני ציבור ולפתח את תשתיות התחבורה.
2469	תכנית לפיתוח ולהעצמת ביישובים הדרוזים והצ'רקסים – תיקון החלטת ממשלה	12.03.2015	33 – בנימין נתניהו	בהמשך להחלטת הממשלה מס' 2861 מיום 13.2.2011, להאריך בשנה נוספת, קרי עד לסוף שנת 2015, את תוקף ההוראות בעניין הקמה ושיקום פיזי של מוסדות רווחה במגזר הדרוזי והצ'רקסי הקבועות בסעיפים 6 ו-23(א) להחלטה 2861 הנ"ל, וזאת ללא תוספת תקציב מעבר לזאת שנקבעה בהחלטה 2861, והכל כדי לאפשר למשרד הרווחה והשירותים החברתיים להשלים את יישומן המלא.
2332	תכנית לפיתוח ולהעצמת ביישובים הדרוזים והצ'רקסים	14.12.2014	33 – בנימין נתניהו	להכריז על היישובים הדרוזים והצ'רקסים המפורטים בסוף החלטה זו כיישובים בעלי עדיפות לאומית לעניין החלטה זו ולהפעיל בהם תכנית פיתוח: תכנים, פדגוגיה ותגבור פעילות חינוכית, תגבור שירותי רווחה, שיקום חברתי, עיר ללא אלימות, תרבות חינוך וספורט, תעסוקה, מיתוג התיירות, קידום תכניות מתאר, קידום תכנון מפורט בקרקעות, פיתוח מוסדות ציבור, שילוט ומספור, התייעלות אנרגטית, סיוע בקידום תכנון אורבני, תחבורה ובטיחות, חיזוק שדרת העובדים ברשויות, שיפור תשתיות ביוב, תאגידי ביוב ומים סבסוד בנייה לחיילים משוחררים.
1052	תכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמת ביישובים הדרוזים ברמת הגולן לשנים 2014-2017	15.12.2013	33 – בנימין נתניהו	ולאור המאפיינים הייחודיים של ארבעת היישובים הדרוזים ברמת הגולן: מג'דל שמס, בוקעאתא, מסעדה ועין קינייא (להלן: "יישובי המטרה"), להפעיל תוכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמת יישובי המטרה בשנים 2014-2017.



**מעמד היישובים – יעודי**

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
4082	הקמת ישוב לבני העדה הדרוזית בגליל	29.07.1997	27 – בנימין נתניהו	להטיל על הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים להביא לועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל בתוך 3 חודשים, המלצות לגבי היתכנות הקמתו של ישוב בגליל לאנשי כוחות הביטחון, בווה ובעבר, בני העדה הדרוזית
5233	הקמת יישוב דרוזי חדש בגליל	18.11.2012	32 – בנימין נתניהו	ליזום הקמה של יישוב חדש, בעל אופי קהילתי דרוזי, באזור הגליל המערבי, תוך מתן עדיפות להקמתו באזור חורבת ענבל (ח'ירבת אלחנבליה), כאמור בהמלצות הצוות שמונה מכוח החלטת ממשלה מס' 4082 לעיל

**חינוך**

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
4786	החינוך במגזר הדרוזי ושיקום שכונות היישובים הדרוזיים	21.01.1999	27 – בנימין נתניהו	משרד החינוך, התרבות והספורט בשיתוף עם משרד האוצר יכין תוכנית חומש חינוכית לשנים 1999-2002 למגזר הדרוזי.
2842	החינוך במגזר הדרוזי – דוח מבקר המדינה מס 46	20.11.1997	27 – בנימין נתניהו	משרד החינוך התרבות והספורט יכין בשיתוף משרד האוצר, תוכנית חומש חינוכית לשנים 1998-2001 למגזר הדרוזי. הערות ביקורת המדינה יילקחו בחשבון במהלך הכנת התוכנית
739	החינוך במגזר הדרוזי – דוח מבקר המדינה מס 46	11.04.1996	26 – שמעון פרס	להכין תכנית חומש חינוכית לשנים 1997 עד 2001 למגזר הדרוזי. להרחיב את הפעולות במסגרת תכנית הרווחה החינוכית לקידום תלמידים חלשים במיגזר הדרוזי

**"בדואים"**

תאריך עדכון 24.6.2015

**פיתוח כלכלי ושלטון מקומי:**

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות ההחלטה
4763	הקמת מרכזי שירותים ביישובים חדשים בנגב	21.01.1999	27 בנימין נתניהו	לאחר קביעת המקומות ליישובי קבע לבדואים, תפעל המינהלה לקידום הבדואים בנגב להקמתם של מרכזי שירותים באותם אתרים שנקבעו. המרכזים יכללו מבני ציבור ומבנים אחרים לשירות הקהילה ולרווחתה
4726	ערב אל נעים	01.01.1999	27 בנימין נתניהו	לקנות ליישוב ערב אל נעים מעמד של יישוב מוכר השייך למועצה אזורית משגב
2259	פיתוח היישוב ערב אל נעים במועצה אזורית משגב		33 בנימין נתניהו	להקים מבנה רב תכליתי ומגרשי ספורט ביישוב ערב אל נעים בהשקעה כוללת של 5 מלש"ח. יתקצב עבודות פיתוח לבנייה חדשה ביישוב ערב אל נעים בסך כולל של 15 מלש"ח. יקצה בשנת 2015, ממקורותיו, למועצה האזורית משגב, תקציב לבניית שלושה גני ילדים ביישוב ערב אל נעים, בהתאם לכללי התקצוב הנהוגים במשרד.
3211	תכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הבדואים בצפון לשנים 2015-2011	15.05.2011	32 בנימין נתניהו	להפעיל תוכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הבדואים בצפון בשנים 2015-2011. בהתאם לעקרונות המפורטים להלן: א. להעצים את האוכלוסייה ביישובים הכלולים בתוכנית, ולצורך כך, בין היתר, לעשות שימוש בשורה של כלים לתמיכה ולחיזוק הקהילה והפרט בתחומי החינוך, הדיור, הרווחה, התעסוקה והדת; ב. להעצים את הרשויות המקומיות הכלולות בתוכנית ולצורך כך, בין היתר, לפעול לשיקום ולפיתוח התשתית התכנונית והפיזית של היישובים והרשויות הכלולים בתוכנית זו, ובכלל זה לפעול, בין היתר, לפיתוח רשת הביוב, להכנת תוכניות בנין עיר מפורטות, להקים מבני ציבור ולפתח את תשתיות התחבורה.
3797	מגרשי ספורט "משולבים" ליישובי האוכלוסייה הערבית והבדואית בנגב ובגליל	17.07.2008	31 אהוד אולמרט	לתקצב מגרשי הספורט המשולבים. המשרד לפיתוח הנגב והגליל – יקציב 6 מיליון ש"ח, בחלוקה לשנים 2008-2009 – 3 מיליון ש"ח כל שנה באמצעות המשרדים השותפים לתוכנית. משרד המדע התרבות והספורט – יקציב 6 מיליון ש"ח, בחלוקה לשנים 2008-2009 – 3 מיליון ש"ח כל שנה. משרד הבינוי והשיכון – יקציב 3 מיליון ש"ח לשנה – 1 מיליון ש"ח מכל אחת מן המסגרות התקציביות: מגזר ערבי, בדואים גליל ובדואים נגב בשנים 2008-2009 (בהתאם להגדרת היישובים בהחלטות הממשלה הרלוונטיות).
1140	תכנית רב-שנתית לסיוע בפיתוח תשתיות ביוב ביישובים הנכללים במגזר הלא-יהודי	04.02.2007	31 אהוד אולמרט	לאמץ תכנית רב-שנתית שתיושם ביישובים הנכללים במגזר הלא-יהודי, אשר גובשה על ידי המינהל לפיתוח תשתיות ביוב במשרד התשתיות הלאומיות, בתיאום עם גורמי המקצוע הנוגעים לענין במשרדי הממשלה

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
413	תכנית רב-שנתית (לשנים 2006-2009) לפיתוח ישובי המגזר הבדואי בצפון (לשנים 2006-2009) לפיתוח ישובי המגזר הבדואי בצפון (הדיון בסעיף זה נערך יחד עם סעיף ערב/1).	31.08.2006	31 – אהוד אולמרט	לאשר את התוכנית הרב-שנתית (לשנים 2006-2009) לפיתוח ישובי המגזר הבדואי בצפון. ההיקף הכספי של התכניות לשנים 2006-2009 יסתכם ב-318.20 מליון ש"ח. א. ממשלת ישראל רואה חובה לעצמה לפעול למתן תנאים שווים והוגנים למגזר הבדואי בצפון בתחום חברתי-כלכלי ובפרט בתחומי החינוך, הדיור והתעסוקה. ב. הממשלה תפעל לפיתוח ולקידום חברתי-כלכלי של יישובי המגזר הבדואי בצפון, בהתאם לתכנית שתפורט להלן. ג. התכנית גובשה על ידי משרד ראש הממשלה בשיתוף עם נציגי הרשויות הבדואיות בצפון. משרד הפנים יקצה ממקורות המימון המפורטים בטבלה שלהלן סך של 23.0 מליון ש"ח לפיתוח המגזר הבדואי, ובנוסף יקצה ממקורותיו תקציבי פיתוח לפי סעיף ה שלהלן:
4464	תכנית פיתוח ליישובי הבדואים בצפון	15.11.1999	27 – בנימין נתניהו	תכנית הפיתוח ליישובי הבדואים בצפון תהיה לשנים 1999-2003 בתקציב של 614.95 מיליון ש"ח

## תשתיות

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
5615	חיבור העיירות הבדואיות בדרום לרשת החשמל	8.6.1995	25 – יצחק רבין	להכין דיווח על התקדמות חיבור העיירות הבדואיות בדרום לרשת החשמל.
5009	הקמת מערכת ביוב בעיירות הבדואיות בנגב	9.3.1995	25 – יצחק רבין	לאשר תוכנית הקמת מערכת ביוב בעיירות הבדואיות בנגב
4010	הקמת מערכת ביוב בעיירות הבדואיות בנגב וחיבורן לרשת החשמל	20.10.1994	25 – יצחק רבין	להטיל על הצוות הבנימשרדי להקמת מערכת ביוב לעיירות הבדואיות בנגב
1069	תכנית עבודה לשנת 2000 המינהלה לקידום הבדואים בנגב	10.02.2000	28 – אהוד ברק	הקמת 5 מרכזי שירותים בפזורה הבדואית. ביצוע השלמת תשתיות בישובים הקיימים
977	תכנית עבודה – המינהלה לקידום הבדואים בנגב	27.01.2000	28 – אהוד ברק	לאמץ את הנושאים שהוצגו על ידי המינהלה לקידום הבדואים בנגב לתכנית עבודה לשנת 2000 (למעט מרכזי שירותים, מוסדות ציבור והשלמת תשתיות). הצעת התקציב לשנת 2000 כולל רזרבה 144 מליון ₪ שכולל סך של 118 מיליון ש"ח בתחום הפיתוח. פירוט בגוף החלטה)

**מעמד היישובים – יעודי**

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
1999	הקמת רשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב	15.07.2007	31 – אהוד אולמרט	להקים במשרד הבינוי והשיכון את הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית שתפקידיה: הסדרת תביעות בעלות על הקרקע; – הסדרת מגורי קבע, כולל תשתיות ושירותים ציבוריים, הן לגבי יישובים קיימים והן לגבי יישובים חדשים; – סיוע בהשתלבות בתעסוקה; – תיאום שירותי חינוך, רווחה וקהילה
3956	השלמת תקציב למועצה האזורית אבו בסמה	22.07.2005	30 – אריאל שרון	לייעד תקציב כולל בהיקף של 387.7 מיליון ש"ח לפיתוח תשתיות ולבניית מבני ציבור בשנים 2005-2008 בדבר הצורך בהשלמת התכנון והפיתוח ביישובי הבדואים החדשים תרבין, קסר א-סר, אבו קרינאת, מכחול, אום בטין, מולדה, ביר הדאג' במסגרת המועצה האזורית אבו בסמה וכן הישוב אל סייד שטרם נקבע שיוכו המוניציפלי  החלטה זו הוארכה בהחלטה מס 1210: להאריך את ההחלטה מס' 881 והחלטה מס' 3956 המיועדות לשיפור תשתיות המגזר הבדואי ביישובים הוותיקים והחדשים, עד סוף שנת 2010.
5345	השלמות להחלטת הממשלה מס' 3707 מיום 11.9.2011 בעניין הסדרת התיישבות בדואים בנגב	27.01.2013	32 – בנימין נתניהו	לאשר עקרונית את טיוטת חוק הסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013, המצורפת בזה

**תכנון**

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
2562	הקמת ישובי קבע לבדואים בנגב	30.11.2000	28 – אהוד ברק	לפעול להקמת ישוב בדואי נוסף "מולדה"
2452	יישוב חדש מזרוע לשגב שלום	10.02.2015	33 – בנימין נתניהו	לבחון הקמתו של יישוב חדש, מזרוע ליישוב שגב שלום, בגזרה המרכזית של מטרופולין באר שבע במחוז דרום
3429	הבדואים בנגב – בעיית צווי ההריסה והשלמת איכלוס	23.06.1994	25 – יצחק רבין	להביא בפני שר האוצר טיוטת הצעה להחלטה לפיה תקצה הממשלה סכום של 271 מיליון ש"ח בתקציב רב-שנתי לתכנון ולהקמה של מערכת ביוב בעיירות הבדואיות בנגב בפריסה של 5 שנים
4849	איחוד המינהלה לקידום הבדואים בנגב ויחידת מינהל הביצוע	11.02.1999	27 – בנימין נתניהו	הוחלט העביר את הסמכות לביצוע חוק רכישת מקרקעין בנג במשרדי האוצר והביטחון לשר התשתיות
840	הקמת יישובים נוספים לאיכלוס הבדואים	12.05.1996	27 – בנימין נתניהו	לפעול להקמת כ-7-5 יישובים נוספים לאיכלוס הבדואים הנמצאים בפזורות מחוץ ליישובי הקבע בנגב. הקמת שכונות חקלאיות ואזורי תעשייה בצמוד ליישובים שיוקמו.

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
4824	הקמת ישובי קבע לבדואים בנגב - ערר על החלטת ועדת השרים לתיאום מדיניות הממשלה במיגור הבדואי	31.1.1999	27 - בנימין נתניהו	לפעול להקמתם של עד 5 ישובים באזור הדרום במטרה לפתור את מצוקת המגורים של האוכלוסיה הבדואית
2749	תכנית הסדר קרקעות ופיצוי למפונים בפזורה הבדואית	01.10.1997	27 - בנימין נתניהו	יוגדל תקציב המינהלה לקידום הבדואים בנגב, לרבות פיצויים בקרקע ותקציב הפיתוח ב־70 מליון ₪ במזומן וב־40 מליון ₪ בהוצאה מותנית בהכנסה.
1866	גיבוש מדיניות כוללת לטיפול במגור הבדואי בנגב	02.04.1997	28 - אהוד ברק	להקים צוות בינמשרדי שיפעל לגבש מדיניות כוללת במסגרת פעולה רב שנתית אשר תכלול את ההיבטים הפיסיים, התכנוניים, החברתיים והכלכליים של ההתיישבות הבדואית בנגב.
1865	מינהלה לקידום הבדואים בנגב - תיקון	02.04.1997	28 - אהוד ברק	להקים מינהלה לקידום הבדואים בנגב במסגרת מינהל מקרקעי ישראל, על בסיסה ובמקומה של מינהלת הבדואים. המינהלה תיזום את הכנתן של תוכניות להקמת ישובים למען האוכלוסיה הבדואית ותקדם את ביצוען
216	תכנית לטיפול במגור הבדואי	14.04.2003	30 - אריאל שרון	לאמץ אף התוכנית השש־שנתית ולהקצות לנושא כ־1,085 מליון ₪. התוכנית כוללת: השלמת פיתוח ותשתיות של ישובים קיימים, הקמת ישובים חדשים, תביעות בעלות והסדרי מקרקעין, אכיפת זכויות המדינה במקרקעין ואכיפת חוקי התכנון והבניה
3707	דו"ח הצוות הבינמשרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב - המשך הדיון והעברת שטח פעולה ממשרד למשרד	11.09.2011	32 - בנימין נתניהו	לפעול באופן מואץ להסדרת התיישבות בדואים בנגב, תוך מתן מענה לסוגיית הבעלות על הקרקעות, והפיתוח הכלכלי והחברתי, כל זאת בתקופה תחומה ומוגדרת.
3510	הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון - תכניות ליישובים הבדואים בנגב), התשע"א-2011 של חה"כ אלסאנע (פ/3510)	14.06.2012	32 - בנימין נתניהו	להתנגד להצעת חוק התכנון והבניה (תיקון - תכניות ליישובים הבדואים בנגב), התשע"א-2011 של חה"כ אלסאנע
4411	דין וחשבון להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (ועדת גולדברג)	18.01.2009	31 - אהוד אולמרט	גיבוש מדיניות מערכתית כוללת המשלבת טיפול בנושא הקרקע ובנושא תכנון והסדרת התיישבות. גיבוש מדיניות אשר תביא בחשבון את צרכי האוכלוסיה הבדואית, את תביעותיה לזכויות בקרקע, את צרכי המדינה ואת משאביה הקרקעיים והכספיים. גיבוש מדיניות אשר תהא בת־יישום בתוך תקופה קצרה, באופן שיהא בו כדי לבסס ולחזק את מערכת יחסי האמון בין הבדואים לבין המדינה. הסדרת הסוגיה תיעשה ככל הניתן וככל הנדרש בחקיקה.

## יחס האוכלוסייה עם המדינה

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
2709	הטיפול בענין המגזר הבדואי	14.12.2000	28 – אהוד ברק	לגבש המלצה בענין מבנה, סמכויות וכפיפות הגוף המרכזי שיעסוק בקידום ענייני הבדואים, וכן להכין מסמך מדיניות, לרבות ענייני הבדואים, וכן להכין מסמך מסמך מדיניות ולרבות נתוני רקע והצעות לגבי דרכי הטיפול המומלצים בנושא המגזר הבדואי, כולל המשאבים הנדרשים.
797	תוכנית הסברה על האכלוסיה הבדואית בישראל	11.10.2001	29 – אריאל שרון	לגבש תוכנית הסברה מקיפה על האוכלוסיה הבדואית בישראל לשם הגברת המודעות וההיכרות עם אוכלוסיה זו בקרב תושבי ישראל.
1986	שינוי שם הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב ומעמד מנהלה והתאמת תקנות התקציב	21.08.2014	33 – בנימין נתניהו	לשנות את שם "הרשות להסדרת התיישבות הבדואית בנגב" לשם: "הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב"
1965	הקמת ועדת שרים לענייני הסדרת התיישבות הבדואים בנגב	08.06.2014	33 – בנימין נתניהו	להקים ועדת שרים לענייני הסדרת התיישבות ופיתוח חברתי-כלכלי של הבדואים בנגב. הוועדה תדון בכלל הסוגיות והנושאים הקשורים להתיישבות בדואים בנגב, ובכל דבר ועניין שראש הממשלה יראה לנכון להעלות בפני הוועדה הקשור בנושאים אלה.
1146	העברת שטח הפעולה: הפיתוח הכלכלי-חברתי והסדרת התיישבות בדואים בנגב ממשד ראש הממשלה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר	06.01.2014	33 – בנימין נתניהו	להעביר את שטח הפעולה של המטה ליישום התכנית להסדרת התיישבות בדואים בנגב ושל הרשות להסדרת התיישבות בדואים בנגב ממשד ראש הממשלה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר.
631	העברת המטה לטיפול בבדואים בנגב ממשד התעשייה המסחר והתעסוקה למשרד הבינוי והשיכון	05.11.2006	31 – אהוד אולמרט	להעביר את המטה לתיאום, יישום, פיקוח ובקרה על פעולות הממשלה בנושא המגזר הבדואי בנגב (להלן המטה לתיאום) ממשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה למשרד הבינוי והשיכון

## חינוך

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
2856	דיווח משרד החינוך בענין הקמת בתי ספר במגזר הבדואי בנגב	25.01.2001	28 – אהוד ברק	להטיל על משרד החינוך לגבש תכנית מקיפה לחמש השנים הבאות, 2001-2005 להקמת בתי ספר בנגב על בסיס פריסת אוכלוסיות התלמידים וצרכיהם.

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
4077	תוכנית טיפוח מצויינות בחברה הבדואית בנגב	04.08.2005	30 – אריאל שרון	לסייע באמצעות הרשות לפיתוח הנגב בקידום תוכנית טיפוח מצויינות בחברה הבדואית בנגב, וזאת לאור מחויבות הממשלה לשיפור מצבה של החברה הבדואית, בפרט בתחום החינוך, ההשכלה הגבוהה והחברה

**בריאות**

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
2436	פיתוח שירותי הבריאות במגזר הבדואי בנגב	05.10.2000	28 – אהוד ברק	להטיל על משרד הבריאות להגיש ליושב ראש ועדת השרים מסמך שיגדיר את מגוון שירותי הבריאות והשירותים שיגדיר את מגוון שירותי הבריאות והשירותים הרפואיים אשר מן הראוי כי יעמדו לרשות האוכלוסייה הבדואית בנגב בהתאם לאמות המידה המקובלים במשרד הבריאות.
נג/23	הקמת קרית על לשיקום ילדים בעלי צרכים מיוחדים במגזר הבדואי בתחום המועצה המקומית תל־שבע, בהתאם לתכנית מתאר מספר 14/172/02/7. קריית השיקום תהווה חלק משלים לקריית החינוך המיוחד המוקמת ומתוקצבת על ידי משרד החינוך.	14.04.2011	32 – בנימין נתניהו	

## "מיעוטים"

גרסה – 24.6.2015

### תעסוקה

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות ההחלטה
1496	ישום המלצות "ועדת קוברסקי" בנושא קידום מעמדם של ערבים והדרוזים בשירות הציבורי	1.7.1993	25-יצחק רבין	הוחלט להוסיף 100 משרות עבור עובדים מהמגזר הערבי ועוד 30 עבור עובדים מהמגזר הדרוזי.
402	הגברת שילובם של ערבים ודרוזים בתעסוקה בישראל	18.1.1996	26 – שמעון פרס	להכין הערכה כוללת ליצירת מקורות תעסוקה בתוך היישובים הערביים, להכין תוכנית אסטרטגית לפיתוח היישובים הערבים.
2278	דיווח בעניין יישום התכנית הרב-שנתית לשילוב ערבים ודרוזים בשירות המדינה	24.8.2000	28 – אהוד ברק	עם תום שנת 2004 יגיע מספר המועסקים בשירות המדינה ל-10%
1433	תכנית עבודה לעדכון תכניות המתאר לישובי מגזר הערבי	30.03.2000	28 – אהוד ברק	להכין הערכה כוללת ליצירת מקורות תעסוקה בתוך היישובים הערביים, להכין תוכנית אסטרטגית לפיתוח היישובים הערבים.
4729	קידום השיויון ושילוב אזרחי ישראל מקרב בני המיעוטים בשירות המדינה	12.03.2006	30 – אריק שרון	יוקצו בין השנים 2006-2008 37.5 משרות חדשות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך לעובדים מקרב האוכלוסייה הערבית. וכלל יוקצו 37.5 משרות מכלל המשרות הקיימות לאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצרקסית
2288	תכנית שיווק והסברה בעניין ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצר'קסית בשירות המדינה	29.09.2010	32 – בנימין נתניהו	לפעול להגברת המודעות ונגישות המידע אודות המשרות הפנויות בשירות המדינה במדיה הערבית ובשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות.



מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
4193	הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה	29.01.2012	32 – בנימין נתניהו	<p>לפעול להסרת החסמים של האוכלוסייה הערבית להשתלבות בתעסוקה, תוך התמקדות בנשים מקרב האוכלוסייה הערבית:</p> <p>הפעלה של תכנית הכשרה להשכלה גבוהה (חיזוק אנגלית, הכנה לפסיכומטרי, ייעוץ והכוון אקדמי) על ידי מרכזי ההכוון</p> <p>להרחיב, החל בשנת 2012, שני מרכזי הכוון תעסוקתי המופעלים כיום במתכונת מצומצמת ביישובים בהם מיושמת תכנית החומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים</p> <p>להרחבת תכנית "אשת חיל", המספקת ליווי, העצמה והכוון תעסוקתי לבנות האוכלוסייה הערבית שאינן משתתפות בשוק העבודה. התכנית תורחב החל בשנת 2012 ותכלול 36 קבוצות חדשות, בנוסף ל-13 קבוצות המופעלות וממומנות כיום על ידו בקרב האוכלוסייה הערבית.</p> <p>סבסוד מעונות יום לבנות האוכלוסייה הערבית העובדות במשרה חלקית</p> <p>תכנית לעידוד הביקוש לעובדים בני האוכלוסייה הערבית לימודי סיעוד לבנות האוכלוסייה הערבית (מימון לימודים ומלגות קיום)</p> <p>השכלת יסוד לבנות האוכלוסייה הערבית ללא תעודת בגרות, תוך כדי מתן ליווי שוטף והכוון תעסוקתי עם תום הלימודים</p> <p>הגדלת מספר התלמידות בנות האוכלוסייה הערבית במערכות החינוך הטכנולוגי של משרד התמ"ת והחינוך כבסיס לתעסוקה למתנדבי השירות האזרחי-לאומי המעוניינים בכך</p>

**פיתוח כלכלי ושלטון מקומי:**

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
1539	תכנית חומש לפיתוח כלכלי של ישובים במגזר המיעוטים	21.03.2010	32 – בנימין נתניהו	<p>לאשר תוכנית רב־שנתית לשנים 2010–2014 לפיתוח כלכלי ביישובי מגזר המיעוטים (הכולל את המגזר הערבי, לרבות העדה הבדואית, דרוזים וצ'רקסים), אשר תתמקד ב התוכנית מיושמת ב־13 יישובים גדולים, אשר נבחרו כפיילוט (נצרת, שפרעם, סח'נין, מג'אר, עראבה, טמרה, דליית אל כרמל, עוספיה, טירה, כפר קאסם, אום אל פאחס, קלאנסוואה ורהט). ישובים. התוכנית תתמקד ב־4 תחומים עיקריים: פיתוח כלכלי תעסוקתי, דיור ונדלן, נגישות תחבורתית, ביטחון אישי ואכיפה. תקציב התוכנית יעמוד על סך 778.5 מיליון ₪ (מורכב מ משרד ממשלה שונים 380.5 מיליון ₪, 398 מיליון ₪ תקציב תוספתי).</p> <p><b>תשתית:</b> לסיים ולהפעיל תכנית מערכתית ביישובי המיעוטים לשיפור התחבורה הציבורית. להקצות מדי שנה 40% מסך הסובסידיה הממשלתית הניתנת לתוספת שירות בתחבורה ליישובי המיעוטים.</p> <p><b>ביטוח פנים:</b> להפעיל תכנית להרחבת המתחמים המשטרתיים. להפעיל גם בשנת 2015 את תכנית עיר ללא אלימות ואת פעילות הרשות למלחמה בסמים.</p> <p><b>פיתוח כלכלי תעסוקתי:</b> להפעיל תוכנית הכשרה במקצועות נדרשים, להפעיל מסלול ייעודי בחברות הייטק ויזמים, לבחון קידום פרויקט לפיתוח אזורי תעשייה בשטחי השיפוט של היישובים הערביים, לגבש ולהמליץ תוך 120 יום על עקרונות כלי מדיניות ולקידום חלוקת הכנסות עתידיות מאזורי תעשייה ותעסוקה חדשים והרחבת קיימים.</p> <p><b>פיתוח תשתיות:</b> להפעיל תכנית לפיתוח תשתיות תיירותיות ביישובי התוכנית. ולעודד ימות העסקית בתחום התיירות בעיר העתיקה בנצרת.</p> <p><b>תשתיות:</b> להמשיך לפעול להקמה ולשיפור תשתיות ביוב. להקצות תקציבי פיתוח ייעודיים לסיוע בכיסוי חלק משרד הפנים והחינוך בתקצוב הרשויות המקומיות.</p> <p><b>תשתיות כבישים:</b> לתכנן ולבצע שיפורים תנועתיים ובטיחותיים בכבישים בינעירוניים החוצים את ישובי המיעוטים וכנל בגין הכבישים העירוניים.</p> <p><b>בינוי:</b> להקים צוות שיגבש בתוך 120 ימים מיום קבלת החלטה, לגבש תכנית ופתרונות למצוקת הדיור ביישובי המיעוטים</p>
4432	תכנית הפיתוח למגזרי המיעוטים (במסגרת יישום המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי – דו"ח "ועדת טרכטנברג")	18.03.2012	32 – בנימין נתניהו	<p>להרחיב פרק המגורים והנדל"ן של תוכנית החומש בהתאם להחלטה מס 1539 כעת שתכלול את כל ישובי מגזר המיעוטים (למעו ישובים המקבלים סיוע אחר בתחום הדיור אשר אינו נופל בגדר החלטה 1539).</p>
1140	תכנית רב־שנתית לסיוע בפיתוח תשתיות ביוב ביישובים הנכללים במגזר הלא־יהודי	04.02.2007	31אהוד אולמרט	<p>לאמץ תכנית רב־שנתית שתיושם ביישובים הנכללים במגזר הלא־יהודי, אשר גובשה על ידי המינהל לפיתוח תשתיות ביוב במשרד התשתיות הלאומיות, בתיאום עם גורמי המקצוע הנוגעים לענין במשרדי הממשלה</p>

מהות החלטה	ממשלה	תאריך החלטה	החלטה	מס החלטה
<p>פעולות משרדי הממשלה המתוכננות לעניין פיתוח כלכלי ביישובי מגזר המיעוטים וביישובי התכנית לשנת 2015 אשר מתבססות בעיקרן על הכלים וצעדי המדיניות שפותחו ויושמו במסגרת החלטה מס' 1539. יישובי המיעוטים ויישובי התוכנית מוכרזים כיישובי עדיפות לאומית לעניין החלטה זו. התייחסה בין היתר ל:</p> <p><b>נגישות תחבורתית:</b> לתכנן ולהפעיל, תכנית מערכתית ביישובי המיעוטים לשיפור התחבורה הציבורית, לרבות השלמת תשתיות לצורך כך.</p> <p>להקצות החל משנת 2015, מדי שנה לפחות 40% מסך הסובסידיה הממשלתית הניתנת לתוספת שירות בתחבורה הציבורית לטובת הרחבת השירות ליישובי המיעוטים עד להשוואת רמת הכיסוי התחבורתי של יישובי המיעוטים ליישובים אחרים בעלי מאפיינים דומים.</p> <p><b>ביטחון פנים:</b> להפעיל תכנית להרחבת פעילות המתחמים המשטרתיים במתכונת שנקבעה לפי הרישא בסעיף 38 בהחלטה מס' 1539. להפעיל גם בשנת 2015 את פעילות תכניות "עיר ללא אלימות" ואת פעילות הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול ביישובי המיעוטים שבהם קיימת התכנית</p> <p><b>פיתוח כלכלי-תעסוקתי:</b> יפעיל תכנית הכשרה המבוססת על מתן שוברים במקצועות נדרשים בשוק העבודה מקרב בני המיעוטים. להפעיל מסלול ייעודי לתמיכה בחברות היי-טק צעירות של יזמים מקרב בני המיעוטים. לבחון קידום פרויקטים לפיתוח אזורי תעשייה בשטחי השיפוט של יישובי התכנית שהינם זמינים לביצוע ולהשלמה באופן מידי.</p> <p><b>פיתוח תשתיות תיירותיות,</b> להפעיל תכנית לפיתוח תשתיות תיירותיות ביישובי התכנית. לגבש תכנית לעידוד היזמות העסקית בתחום התיירות בעיר העתיקה בנצרת</p> <p><b>תשתיות:</b> כבישים בינעירוניים: לאמץ את הודעת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לפיה יתכנן ויבצע שיפורים תנועתיים ובטיחותיים בכבישים בינעירוניים החוצים את יישובי המיעוטים. לצורך ביצוע השיפורים, תגובש תכנית עבודה מפורטת אשר תיקבע בשיתוף מנהל התשתיות במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ואגף התקציבים במשרד האוצר.</p> <p>(2) כבישים עירוניים: לאמץ את הודעת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לפיה יתכנן ויבצע פרויקטי תשתיות עירוניים ביישובי התכנית. לצורך ביצוע השיפורים, תגובש תכנית עבודה מפורטת אשר תיקבע בשיתוף מנהל התשתיות במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ואגף התקציבים במשרד האוצר.</p> <p><b>בינוי:</b> להקים צוות שיגבש בתוך 120 ימים מיום קבלת החלטה זו, תכנית לטיפול בסוגיות דיור ביישובי המיעוטים (להלן - "הצוות"). הצוות יעסוק בגיבוש פתרונות למצוקות הדיור ביישובי המיעוטים</p> <p><b>שירות אזרחי-לאומי.</b></p>	<p>33 – בנימין נתניהו</p>	<p>21.12.2014</p>	<p>פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בשנת 2015</p>	<p>2365</p>

## תשתיות

מס החלטה	החלטה	תאריך ההחלטה	ממשלה	מהות ההחלטה
3898	תשתיות חשמל ליישובי המיעוטים	28.08.1994	25 – יצחק רבין	להגיע להסדר בעניין תשתיות בחשמל במגזר המיעוטים
902	ביצוע השקעות ביישובי המיעוטים וסלילת דרכים חקלאיות במגזר הערבי	15.11.2001	29 – אריאל שרון	מציאת פתרון תקציבי להגדלת אחוז המענק הניתן לסלילת דרכים חקלאיות
552	סבסוד הוצאות פיתוח ביישובי המיעוטים	14.07.2013	33 – בנימין נתניהו	לאשר סבסוד הוצאות פיתוח במגרשים ביישובי מיעוטים אשר צפיפות הבניה בהם נמוכה מ-4 יח"ד לדונם. סך עלות הסבסוד לפרויקט תהיה בהתאם להחלטה מס' 4432, קרי לצורך חישוב הסבסוד בפרויקט יילקחו בחשבון אך ורק מגרשים בהם הצפיפות אינה נמוכה מ-4 יח"ד לדונם

## מעמד היישובים – יעודי

מס החלטה	החלטה	תאריך ההחלטה	ממשלה	מהות ההחלטה
925	הוספת הישוב גוש חלב לרשימת יישובי המיעוטים בקו העימות בצפון	09.06.1996	26 – שמעון פרס	להוסיף גוש חלב לרשימת יישובי המיעוטים בצפון, שהממשלה החליטה על השוואת תנאיהם לתנאים של היישובים היהודים באותו איזור.
2371	העצמה ופיתוח של העיר לוד	31.10.2010	32 – בנימין נתניהו	להכריז על לוד יישוב בעל עדיפות לאומית. לחזק את הביטחון האישי ולהפחית בשיעורים משמעותיים ולאורך זמן את הפשיעה בכלל והפשיעה הלאימה בפרט. לשפר את כושר הביצוע של הרשות המקומית ולעשות שימוש בשורה של כלים לחיזוק עצמאותה הכלכלית של הערייה. ליצור תשתית תכנונית ולהתמודד עם הבניה הבלתי חוקית.
2259	פיתוח היישוב ערב אל נעים במועצה אזורית משגב	30.11.2014	33 – בנימין נתניהו	הקמת מבני ציבור שתכלול הקמת מבנה רב תכליתי ומגרש ספורט. הקמת שלושה גני ילדים. עבודות פיתוח לבניה חדשה בעלות של 15 מיליון ש"ח

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
1298	תכנית להעצמה ולפיתוח של העיר טייבה	09.02.2014	33 – בנימין נתניהו	להפעיל בעיר טייבה תכנית ממשלתית ייחודית לשנים 2014-2017, <b>שיפור תשתיות פיזיות ותכנוניות</b> : להורות לסייע בהסדרת הביוב והמים על יד הקמת מכון לטיהור שפכים ומימון פרויקטים בתחום הביוב והמים. תשתיות תחבורה: לבצע פרויקטים תחבורתיים בהיקף 25 מליון ₪. <b>קידום תכניות מפורטות על קרקע פרטית</b> : לקדם ולהשלים תכניות מפורטות בקרקע פרטית לרבות איחוד וחלוקה במטרה לתת מענה למצוקת הדיור. <b>פיתוח אזורי תעשייה ותעסוקה</b> : השקעה בשדרוג התשתיות באזור התעשייה הקיים בהשקעה כוללת בסך 10 מיליון ₪. לפעול לשדרוג התשתיות הפיזיות לשלוחה להכוון תעסוקתי בטייבה.. עידוד יזמות ונגישות לאשראי באמצעות הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים. <b>טיפול בפסולת</b> : קידום תשתיות אצירה ומיחזור, הסברה ואכיפה משרד הגנת הסביבה נדרש להעביר את היקף ההשקעה המשוער למשרד ראש הממשלה, בפריסה לשנים 2014-2017 בתוך 120 יום מאישור ההחלטה. <b>העצמת העיר טייבה</b> : להקים צוות בין משרד הפנים והרשות לפיתוח כלכלי ועיריית טייבה אשר יגבש בתוך שישה חודשים תוכנית פיתוח אסטרטגית לעיר. לפעול לקידום תכניות לתכון אזורי מסחר בעיר. השלמת בניית בית האבות בטייבה.
957	הקמת צוות לגיבוש תכנית לפיתוח ולהעצמה של העיר טייבה	24.11.2013	33 – בנימין נתניהו	להכריז על טייבה כיישוב בעל עדיפות לאומית, ולגבש תוכנית לפיתוח ולהעצמה שלה.

## תכנון

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
787	דיווח ועדת המנכ"לים לענין המגזר הערבי על מצב ביצוע החלטות הממשלה והנוגעות למגזרי המיעוטים	06.01.2000	28 – אריאל שרון	קידום תוכנית של 12 ישוביפ לרמה של תוכניות מתאר מפורטות (תקציב מתחלק בין משרד הפנים לבין מנהל מקרקעי ישראל).
3810	הקמת צוות לבחינת הקמתה של עיר חדשה לאוכלוסיית המיעוטים בישראל	20.07.2008	31 – אהוד אולמרט	לגבש תוכנית עבודה לבחינת הקמת של עיר חדשה לאוכלוסיית המיעוטים.

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות ההחלטה
3929	תיקון החלטת הממשלה מס. 3810 מיום 20.7.2008 שעניינה הקמת צוות לבחינת הקמתה של עיר חדשה לאוכלוסיית המיעוטים בישראל	14.08.2008	31 – אהוד אולמרט	להוסיף מנכל משרד לפיתוח הנגב לצוות הבינמשרדי לבחינת הקמת של עיר ערבית חדשה.
1519	תכנית למיפוי ושילוט רחובות ביישובי המיעוטים באזורי עדיפות לאומית	27.03.2014	33 – בנימין נתניהו	להפעיל תכנית למיפוי ושילוט ביישובי המיעוטים הכלולים במפת עדיפות לאומית בהתאם להחלטת הממשלה 667. במסגרת התוכנית המוצעת, יושקעו משאבים בקידום המרחבים המוניציפליים ביישובי המיעוטים באזורי עדיפות לאומית באמצעות מיפוי, שילוט, הכוונה ויצירת כתובת (שם ומספר) לכל יחידת מגורים ועסק
1496	הסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית	23.03.2014	33 – בנימין נתניהו	להכריז על 30 רשויות נבחרות כעל רשויות בעלות עדיפות לאומית לעניין החלטה זו. לאשר לרשויות הנבחרות סיוע רב-שנתי לשנים 2014-2017 לשם גיבוש ויישומה של תכנית להקמה והפעלה של מערך סביבתי לטיפול בפסולת במגזר המיעוטים. התכנית המפורטת תכלול פעולות משולבות בתחומים תכנון, תשתיות מחזור, שיקום ופינוי מפגעי פסולת קיימים, חינוך, אכיפה ופיקוח.

### יחס האוכלוסייה עם המדינה

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות ההחלטה
2015	דו"ח והמלצות ועדת השרים לעניין דו"ח "ועדת אור"	13.06.2004	30 – אריאל שרון	לכונן הרשות לקידום מגזרי המיעוטים במסגרת משרד ראש הממשלה
2027	היחסים עם המגזר הערבי – ההסברה הפנים-משטרתית בעקבות דו"ח "ועדת אור"	13.06.2004	30 – אריאל שרון	הגברת המודעות ליחסים עם המגזר הערבי עקב אירועי אוקטובר 200 שכלל הכשרה ומתן קורסים, ימי עיון למפקדים ולשוטרים.
2026	פריסת משטרת ישראל במגזר הערבי ומתן שירותים למגזר זה בעקבות דו"ח "ועדת אור"	13.06.2004	30 – אריאל שרון	דווח כי ננקטו פולות עקב אירואי אוקטובר 200 בכל הקשור בהקמת משקים, תגבור תחנות משטרה, גיוס מתנדבים
2016	הקמת רשות ממשלתית לקידום מגזרי המיעוטים	13.06.2004	30 – אריאל שרון	להקים רשות ממשלתית שתק " הרשות לקידום מגזר המיעוטים" שתפעל בכפיפות לראש הממשלה

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
3942	מינוי מנהל הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה	17.08.2008	31 – אהוד אולמרט	אישור מינוי אימן סייף לתפקיד מנהל הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים
3488	פטור ממכרז למשרת מנהל הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים – מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים	11.05.2008	31 – אהוד אולמרט	לאשר פטור מחובת עריכת מכרז פומבי למשרת מנהל הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים, בתנאי שהמועמדים ייבחרו על ידי ועדת איתור.
1204	הקמת רשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים	15.02.2007	31 – אהוד אולמרט	להקים במשרד ראש הממשלה הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים שמטרתה להביא למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסיית המיעוטים. ומינוי תפקיד הרשות.
3564	הרחבת מערך השירות האזרחי-לאומי של מתנדבים חרדים ובני מיעוטים	31.07.2011	32 – בנימין נתניהו	לקבוע יעדים להתנדבות לשירות אזרחי-לאומי מקרב אוכלוסיית המיעוטים לשנים 2011-2014 מבחינת מספר המתדבים שיוגייסו.
1621	ועדת שרים לענייני המגזר הלא יהודי	25.05.2014	33 – בנימין נתניהו	להקים ועדת שרים לטפל בענייניהם של אזרחי ישראל מקרב אוכלוסיית המיעוטים לרבות בתחום התעסוקה, רווחה, חינוך, בריאות ופיתוח כלכלי
723	א. פעילות הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה – סקירה ב. הכנת דו"ח פעילות ממשלתית ותכניות עבודה במגזר המיעוטים	01.09.2013	33 – בנימין נתניהו	, להטיל על הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה להכין דו"ח לממשלה על אודות ההעברות והתמיכות הממשלתיות למגזרי המיעוטים בישראל. הדו"ח יוצג לממשלה לראשונה בחודש ספטמבר 2014, ויכלול דיווח על הביצוע בשנה הקלנדרית שהסתיימה ופירוט של הקצאות התקציבים לשנה הנכנסת. ככלל, הדו"ח יוצג מדי שנה באופן קבוע במהלך הרבעון השני של השנה
638	שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי	28.07.2013	33 – בנימין נתניהו	עידוד וקידום שירותם האזרחי-חברתי של אזרחים בני המיעוטים. החלטה קבעה יעדים שנתיים לשנים 2013-2017 מבחינת מספר המתנדבים שיוגייסו.
2031	שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי – דיווח ובקרה	28.09.2014	33 – בנימין נתניהו	להטיל על שר הכלכלה או נציגו לדווח לוועדת השרים, עד לסוף חודש נובמבר 2014, על הנושאים של סטאטוס יישום הוראות חוק שירות ביטחון בדגש על סימן ג בפרק 1ג, לרבות נתונים עדכניים. סטאטוס יישום החלטת הממשלה 638 בהיבטים הרלוונטיים, לרבות נתונים עדכניים.

## חינוך

מס החלטה	החלטה	תאריך החלטה	ממשלה	מהות החלטה
2289	תכנית ניסיונית רב שנתית לשילוב נשים מאוכלוסיית המיעוטים, המצטיינות בלימודיהן, במוסדות להשכלה גבוהה ובמקצועות מבוקשים	29.09.2010	32 – בנימין נתניהו	לאשר תוכנית ניסיונית רב שנתית לשילוב עד 500 נשים מאוכלוסיית המיעוטים המצטיינות בלימודיהן במוסדות להשכלה גבוהה במקצועות מבוקשים.