

# ניתוח יישום החלטה 959 של הממשלה - תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016 - 2019

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן | אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי  
תאריך: ז' אייר תשפ"א, 19 באפריל 2021

ניתוח תקציבי

## תוכן עניינים

1	תמצית	1
2	1. רקע ומתודולוגיה	2
2	1.1 החלטת 959 של הממשלה	2
2	1.2 מתודולוגיה	2
3	2. רקע כללי	3
3	2.1 נתונים דמוגרפיים	3
5	2.2 נתוני תעסוקה	5
7	2.3 חינוך תיכוני	7
9	2.4 השכלה גבוהה	9
9	2.5 דירוג חברתי-כלכלי	9
12	3. יישום החלטה 959 של הממשלה	12
12	3.1 תיאור סעיפי החלטת הממשלה	12
15	3.2 תקציבי החלטת הממשלה	15
20	3.3 חסמים המונעים ניצול גבוה של תקציבים המוקצים למגזר הדרוזי והצ'רקסי	20

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ לשעבר ע'דיר כמאל מריח בנושא ניתוח יישום החלטה 959 של הממשלה ה-34 - תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016 - 2019. במסמך מוצג **השינוי** בנתונים על האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית בתקופה לפני קבלת ההחלטה בהשוואה לתקופת יישום ההחלטה בנושאי תעסוקה, חינוך ורשויות מקומיות, נתוני ביצוע תקציבי של התוכנית וחסמי ביצוע עיקריים.

האוכלוסייה הדרוזית מנתה בסוף 2019 כ-145 אלף איש, גידול של פי עשרה לעומת שנת 1949. משקל הדרוזים הוא כ-1.6% מסך האוכלוסייה בישראל. בטבלה להלן מוצגים השינויים בנתונים (בנקודות אחוז, אלא אם כן צוינו אחוזים) לפני קבלת ההחלטה (לרוב בשנים 2012-2015) ובתקופת יישום ההחלטה (לרוב בשנים 2016-2019).

מאפיין כלכלי	במהלך היישום		לפני ההחלטה		שינוי במאפיין
	ממוצע ארצי	דרוזים	ממוצע ארצי	דרוזים	
שיעור השתתפות בכוח העבודה - גברים	-1.5	-0.5	0	-0.3	
שיעור השתתפות בכוח העבודה - נשים	0.2	6.5	1	-2.3	
שיעור אבטלה גברים	-0.6	-2	-1.1	-2.8	
שיעור אבטלה נשים	-0.9	-3.6	-0.8	-6.2	
שכר גברים	9.0%	15.4%	7.6%	10.6%	
שכר נשים	7.6%	12.3%	6.4%	7.9%	
זכאים לתעודת בגרות	3.7	11.0	3.7	8.5	
משקל סטודנטים דרוזים מסך הסטודנטים		-0.4		1.1	
הכנסה לתושב	13.4%	3.4%	10.0%	25.3%	
השתתפות הממשלה לתושב	21.2%	5.2%	19.5%	28.1%	
הכנסות עצמיות לתושב	8.5%	-0.3%	5.4%	20.1%	
משקל גביית ארנונה לא-למגורים	-1.2	5.8	-0.1	-2.5	
משקל חיוב ארנונה לא-למגורים	-1.4	-0.7	0.6	-0.1	

מהנתונים בטבלה ניתן לראות כי מתוך 13 משתנים שנבחנו באופן **יחסי** באוכלוסייה הדרוזית לעומת הממוצע הארצי, חל **שיפור** במצב האוכלוסייה הדרוזית בתקופת יישום החלטת הממשלה לעומת התקופה שלפני קבלת ההחלטה **בתשעה** משתנים (שיעור השתתפות בכוח העבודה, שיעור אבטלה, שכר, זכאים לתעודת בגרות, משקל גביית וחיוב ארנונה לא-למגורים), וחלה **הרעה בארבעה** משתנים (משקל סטודנטים דרוזים מסך הסטודנטים, הכנסה לתושב, השתתפות הממשלה לתושב, הכנסות עצמיות לתושב).

סך התקציב המקורי בהחלטה 959 של הממשלה ה-34 הוא כ-**1.96 מיליארד ש"ח**. סך התקציב המחויב הוא כ-1.74 מיליארד ש"ח (המהווים כ-89% מסך התקציב המקורי). סך הניצול בפועל (קרי, הביצוע) של ההחלטה הוא כ-0.93 מיליארד ש"ח, המהווים שיעור ביצוע של כ-**47.4%** מסך התקציב המקורי. שיעור תקציב הביצוע מהתקציב המחויב הוא כ-**53.3%**. יש להדגיש כי הנתונים מעודכנים לתחילת שנת 2020.

מניתוח יישום החלטת הממשלה עולה כי חסמי ביצוע עיקריים הינם ממשק בין הממשלה לבין השלטון המקומי (כגון הצורך במימון תואם או במצ'ינג), תהליכי תכנון, החברות המנהלות ומימוש ההרשאות להתחייב.

## 1. רקע ומתודולוגיה

### 1.1 החלטת 959 של הממשלה

ב-10 בינואר 2016 התקבלה החלטה 959 של הממשלה ה-34 – "תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016-2019", הנוגעת במגוון תחומים ויישומה מתפרסם בכמה משרדי ממשלה.<sup>1</sup> הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים במשרד לשוויון חברתי פועלת לתיאום בין הגורמים השונים ולמעקב אחר יישום ההחלטה. ההחלטה היא בעיקר הכרזה על 16 יישובים דרוזיים וצ'רקסיים כבעלי עדיפות לאומית, והופעלה בהם תוכנית פיתוח רב-שנתית בתחומי הפעילות החינוכית, בינוי ותשתיות של מוסדות חינוך, בינוי ותשתיות רווחה, תגבור שרותי רווחה, שיקום חברתי, מרכזי נעורים, "עיר ללא אלימות", פעילויות תרבות וספורט, פיתוח אזורי תעשייה ועוד.

בהחלטת הממשלה 37 סעיפים הפרוסים ב-10 משרדי ממשלה. סך התקציב בהחלטה מסתכם בכ-1.96 מיליארד ש"ח, וניתן לחלק את הסעיפים לפי התחומים המוצגים בטבלה 1 להלן.

#### טבלה 1: פירוט תחומי הפעולה בהחלטה<sup>2</sup>

תחום פעולה	תקציב	אחוז
בנייה, תכנון, רשויות מקומיות, תשתיות ותחבורה	986.5	50.4%
שירותים חברתיים (בעיקר חינוך ורווחה)	668.5	34.2%
כלכלה, תיירות, חקלאות	274.5	14.0%
ביטחון פנים ואחר	27.5	1.4%
<b>סך-הכול</b>	<b>1,957.0</b>	<b>100.0%</b>

מהנתונים בטבלה ניתן לראות כי מעל מחצית מהתקציבים המקוריים בהחלטת הממשלה (50.4%) יועדו לתחומי הבנייה, תכנון, רשויות מקומיות, תשתיות ותחבורה; כ-34.2% מהתקציבים המקוריים בהחלטה יועדו לתחומי השירותים החברתיים; כ-14% מהתקציבים יועדו לתחומי הכלכלה, תיירות וחקלאות; וכ-1.4% יועדו לנושאי ביטחון פנים ואחר. יש לציין כי בהחלטת הממשלה לא נכללו סעיפים בנושאים שונים, בעיקר העברת סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי והגנת סביבה (לרבות שריפת פסולת).

### 1.2 מתודולוגיה

מסמך זה מכיל את ההגדרות הבאות, בהתאם להגדרות המפורטות בהחלטת הממשלה:

'האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית': הדרוזים והצ'רקסים המתגוררים ביישובים דרוזיים וצ'רקסיים הומוגניים, בישובים בהם רוב התושבים ערבים וביישובים בהם רוב התושבים יהודים.  
'האוכלוסייה ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים המפורטים בהחלטה': האוכלוסייה המתגוררת ב-14 יישובים דרוזיים וב-2 יישובים צ'רקסיים, כולל תושבים שאינם דרוזים או צ'רקסים.

<sup>1</sup> משרד רוה"מ, החלטה 959 של הממשלה ה-34, תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016-2019, 10 בינואר 2016.

<sup>2</sup> ש.ם. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

בהחלטה 959 יש 37 סעיפים הפרוסים ב-10 משרדי ממשלה בתקציב של 1.96 מיליארד ש"ח.

**סעיף 2** בוחן את מגמת השינוי במדדים חברתיים וכלכליים באוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית ובאוכלוסייה ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים המפורטים בהחלטה המיעוטית (בתלות בזמניות הנתונים) בהשוואה לממוצע הארצי, בתקופה שלפני יישום החלטת הממשלה, עד 2016, ובתקופת יישום החלטת הממשלה, מ-2016 ואילך. כך ניתן לבחון אם חל שינוי במגמה, שכן אם חל שיפור בנתון כלשהו בתקופה לפני ההחלטה, והוא נמשך גם בתקופת יישום ההחלטה, אזי לא מדובר בשינוי מהותי. עם זאת, שינויים אלו לא נגרמו רק בגין יישום החלטה 959, שכן גורמים אחרים עשויים להסביר את השינויים באוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית, ובהם גורמים מאקרו-כלכליים, כמו שיעורי צמיחה ואבטלה, וגורמים הקשורים לתוכניות ממשלה אחרות, כמו יישום החלטה 922 של הממשלה מ-30 בדצמבר 2015 "תכנית חומש לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים", יישום החלטה 2262 של הממשלה מ-8 בינואר 2017 "פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה" (רוב האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית מתגוררת במחוז הצפון) ויישום החלטה 1052 של הממשלה "תכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים ברמת הגולן לשנים 2014-2017" מ-15 בדצמבר 2013.<sup>3</sup>

**סעיף 3** מכיל סקירה מפורטת של יישום ההחלטה בשנים 2016-2019 לפי הגורמים האחרים. בסעיף טבלה של שיעור תקציב הביצוע מהתקציב המקורי בסעיפי ההחלטה לפי תבחין.

## 2. רקע כללי

### 2.1 נתונים דמוגרפיים<sup>4</sup>

האוכלוסייה הדרוזית מנתה בסוף שנת 2019 כ-**145 אלף נפש**, בהשוואה לכ-14.5 אלף נפש בשנת 1949, גידול של פי עשרה. משקל הדרוזים הוא כ-**1.6%** מסך האוכלוסייה בישראל וכ-**7.6%** מהאוכלוסייה הערבית במדינה.<sup>5</sup>

נכון לסוף שנת 2018, כ-**81%** מהאוכלוסייה הדרוזית התגוררה במחוז הצפון וכ-**19%** במחוז חיפה. כ-98% מהדרוזים התגוררו ב-19 יישובים (17 יישובים במחוז הצפון ושני יישובים במחוז חיפה: דלית אל-כרמל ועוספיא), הומוגניים בעיקרם, בהם חלקם היחסי גבוה. ב-13 יישובים הם היוו לפחות 95% מאוכלוסיית היישוב, ומתוכם ב-8 יישובים כ-100%. האוכלוסייה הצ'רקסית מנתה כ-**4,554** תושבים בשני יישובים: כפר כמא (כ-3,360 תושבים) וריחניה (כ-1,194 תושבים).<sup>6</sup>

**בסוף 2019 מנתה אוכלוסיית ישראל קרוב כ-9.138 מיליון תושבים, מתוכם כ-1.918 מיליון ערבים שהיוו כ-21% מסך האוכלוסייה, רובם בני הדת המוסלמית.**

<sup>3</sup> משרד רוה"מ, החלטה 922 של הממשלה ה-34, "תכנית חומש לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים", 30 בדצמבר 2015. החלטה 2262 של הממשלה ה-34, "פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה", 8 בינואר 2017. החלטה 1052 של הממשלה ה-33, תכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים ברמת הגולן לשנים 2014-2017, 15 בדצמבר 2013.

<sup>4</sup> הלמ"ס, [האוכלוסייה הדרוזית בישראל - לקט נתונים לרגל חג הנביא שועיב](#), הודעה לתקשורת, 23 באפריל 2020.

<sup>5</sup> הלמ"ס, הירחון הסטטיסטי לישראל - דצמבר 2020, [לוח ב'1 - אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה](#), 4 בינואר 2021.

<sup>6</sup> הלמ"ס, [קובץ היישובים 2019](#), 21 ביולי 2020.

טבלה 2 להלן מציגה את מספר התושבים הדרוזיים בסוף 2018 לפי סוג היישוב.

**טבלה 2: מספר התושבים הדרוזיים בסוף 2018 לפי סוג היישוב<sup>7</sup>**

סוג יישוב	אוכלוסייה	אחוז
יישובים דרוזיים	128,293	89.6%
יישובים ערבים	12,705	8.9%
יישובים יהודיים ומעורבים	2,165	1.5%
<b>סך-הכול</b>	<b>143,163</b>	<b>100%</b>

מהנתונים ניתן לראות כי כ-**89.6%** מהדרוזים גרו בסוף 2018 ביישובים דרוזיים (בהם למעלה מ-50% מהתושבים היו דרוזים), כ-8.9% ביישובים ערביים וכ-1.5% ביישובים יהודיים ומעורבים. כאמור לעיל, החלטת הממשלה עוסקת בתושבים המתגוררים ב-14 יישובים דרוזיים וב-2 יישובים צ'רקסיים, כמפורט בטבלה 3 להלן.

**טבלה 3: האוכלוסייה ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים המפורטים בהחלטה (סוף 2018)<sup>8</sup>**

שם יישוב	סך אוכלוסייה	אוכלוסייה דרוזית	משקל דרוזים
מג'אר	22,609	13,050	57.7%
דאלית אל-כרמל	17,426	16,923	97.1%
ירכא	17,002	16,786	98.7%
אבו סנאן	13,915	4,215	30.3%
עספיא	12,354	9,496	76.9%
בית ג'ן	11,865	11,853	99.9%
כסרא-סמייע	8,649	8,245	95.3%
ראמה	7,651	2,400	31.4%
יאנוח-ג'ת	6,614	6,606	99.9%
ג'ולס	6,375	6,349	99.6%
חורפיש	6,315	6,077	96.2%
פקיעין (בוקייעה)	5,815	4,550	78.2%
סאג'ור	4,209	4,207	100.0%
כפר כמא	3,372	3,360	99.6%
ריחאנייה	1,195	1,194	99.9%
עין אל-אסד	886	886	100.0%
<b>סך-הכול</b>	<b>146,252</b>	<b>116,197</b>	<b>79.4%</b>

מהנתונים ניתן לראות כי בסוף 2018 האוכלוסייה ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים המפורטים בהחלטה מנתה כ-**146,252** תושבים, מתוכם כ-**116,197** דרוזים וצ'רקסים (**79.4%**).

במהלך העשור האחרון פחת שיעור הגידול באוכלוסייה הדרוזית: מכ-**1.7%** בשנת 2009 לכ-**1.4%** בשנת 2018, שיעור נמוך מזה של האוכלוסייה המוסלמית (**2.3%**) ומזה של האוכלוסייה היהודית (**1.7%**) וגבוה מקצב הגידול של אוכלוסיית הערבים נוצרים (**1.2%**).

<sup>7</sup> הלמ"ס, **קובץ רשויות מקומיות 2018**, קובץ נתונים לעיבוד, 11 בפברואר 2020. יישובים דרוזיים: יישובים בהם מעל ל-50% מהתושבים הם דרוזים. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

<sup>8</sup> שם. **כפר כמא, ריחאניה, עין אל-אסד: קובץ היישובים 2019**, 21 ביולי 2020. יש לציין כי החלטת הממשלה **אינה** כוללת את ארבעת היישובים הדרוזיים ברמת הגולן: מג'דל שמס, בוקעתא, מסעדה ועין קנייא.

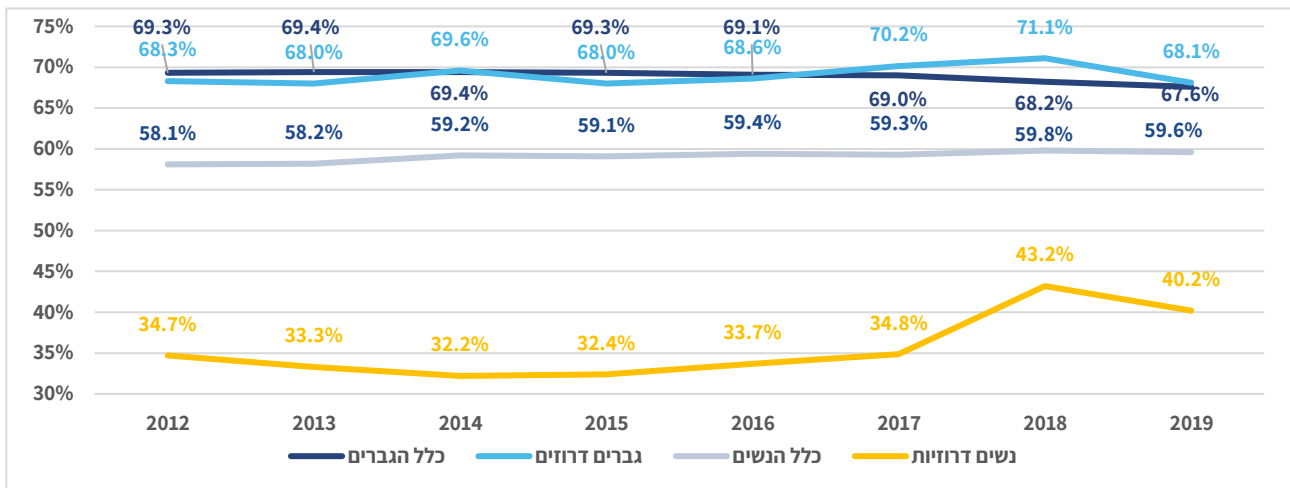
שיעור הפריון הכולל של האישה הדרוזית ירד מכ-7.92 ילדים בשנת 1964 לכ-2.16 ילדים בשנת 2018, ירידה בשיעור של כ-73%. שיעור פריון זה נמוך מזה של הנשים היהודיות (3.17) והמוסלמיות (3.2) ודומה לזה של הנשים הערביות הנוצריות (2.06).

בכ-39 אלף משקי בית בשנת 2019 ראש משק הבית היה דרוזי, שהיוו כ-1.4% מכלל משקי הבית בישראל. גודל משק בית דרוזי ממוצע עמד בממוצע על כ-3.81 נפשות, גבוה יותר מזה שבמשקי בית יהודים (3.05 נפשות) ונוצרים (3.03 נפשות) ונמוך מזה שבמשקי בית מוסלמיים (4.62 נפשות).<sup>9</sup>

## 2.2 נתוני תעסוקה

בכ-82.6% ממשקי הבית הדרוזיים ישנם מועסקים, לעומת כ-77.8% בקרב משקי בית מוסלמיים, כ-76.6% בקרב משקי בית נוצריים וכ-79.4% בממוצע ארצי.<sup>10</sup> תרשים 1 להלן מציג את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של הדרוזים בהשוואה לממוצע הארצי לפי מגדר.

תרשים 1: שיעור השתתפות בכוח העבודה של הדרוזים בהשוואה לממוצע הארצי לפי מגדר<sup>11</sup>



מהתרשים ניתן לראות את הדברים הבאים:

- בשנת 2019 שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של **גברים דרוזים** היה **68.1%** ושל כלל הגברים **67.6%**. בשנים 2012 עד 2015, לפני יישום ההחלטה, שיעור ההשתתפות של גברים דרוזים **ירד** ב-**0.3** נקודות אחוז לעומת אי שינוי בכלל גברים. בשנים 2016 עד 2019, בתקופת יישום ההחלטה, שיעור ההשתתפות של גברים דרוזים ירד ב-**0.5** נקודות אחוז, לעומת ירידה של **1.5** נקודות אחוז בכלל הגברים. כלומר, באופן יחסי **חל שיפור בשיעור ההשתתפות של גברים דרוזים בתקופת יישום ההחלטה**.

<sup>9</sup> הלמ"ס, [סקר כוח אדם 2018](#), לוח 9 - משקי בית, לפי תכונות כוח העבודה של בני משק הבית, מחוז ונפת מגורים, מרץ 2020.

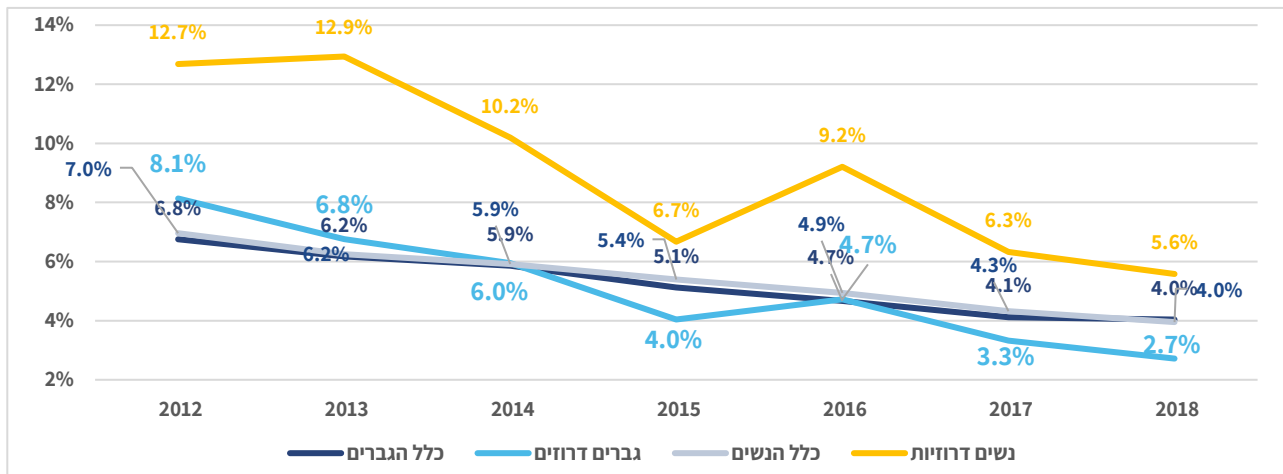
<sup>10</sup> הלמ"ס, שנתון סטטיסטי 2020, [לוח 9.54: משקי בית לפי תכונות כוח העבודה של בני משק הבית](#), גודל משק הבית ומין ראש משק הבית.

<sup>11</sup> [תעסוקת דרוזים](#): הלמ"ס, [האוכלוסייה הדרוזית בישראל - לקט נתונים לרגל חג הנביא שועיב](#), שנים שונות; [תעסוקה ארצית: 2018-2012](#): הלמ"ס, סקרי כוח אדם שנתיים, שנים שונות. **2019**: הלמ"ס, [רבעון סקר כוח אדם ינואר-מרץ 2020](#), לוח 1.10 - אחוז המשתתפים בכוח העבודה, לפי גיל ומין.

- בשנת 2019 שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של **נשים דרוזיות** היה **40.2%** נמוך משמעותית מכלל הנשים **59.6%**. בשנים 2012 עד 2015, לפני יישום ההחלטה, שיעור ההשתתפות של נשים דרוזיות ירד ב-**2.3** נקודות אחוז לעומת עלייה של **1** נקודת אחוז בכלל הנשים. בשנים 2016 עד 2019, בתקופת יישום ההחלטה, שיעור ההשתתפות של נשים דרוזיות עלה ב-**6.5** נקודות אחוז, לעומת עלייה של **0.2** נקודות אחוז בכלל הנשים. כלומר, באופן יחסי **חל שיפור בשיעור ההשתתפות של נשים דרוזיות בתקופת יישום ההחלטה**.

תרשים 2 להלן מציג את שיעור האבטלה (בלתי מועסקים) של עובדים הדרוזים בהשוואה לממוצע הארצי, לפי מגדר, בשנים 2012-2018.

### תרשים 2: שיעור האבטלה במגזר הדרוזי בהשוואה לממוצע הארצי לפי מגדר בשנים 2012-2018<sup>12</sup>



מהתרשים ניתן לראות את הדברים הבאים:

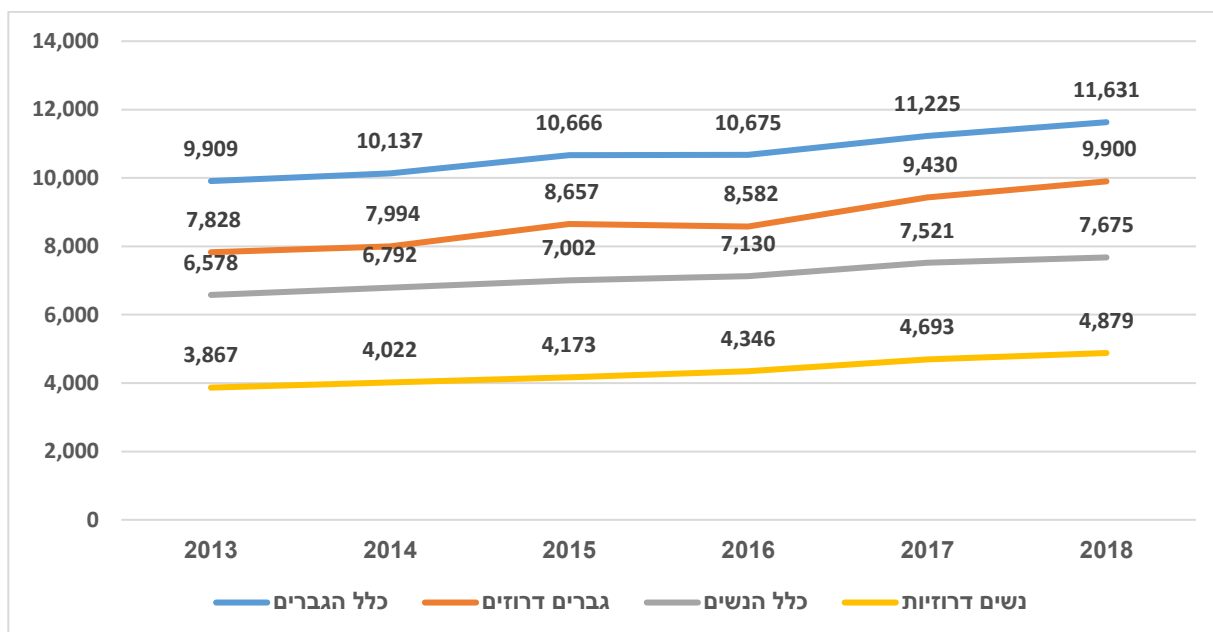
- בשנת 2018 שיעור האבטלה בקרב **גברים דרוזים** היה **2.7%**, נמוך מכלל הגברים **4%**. בשנים 2013 עד 2015, לפני יישום ההחלטה, שיעור האבטלה של גברים דרוזים ירד ב-**2.8** נקודות אחוז לעומת ירידה של **1.1** נקודות אחוז בכלל גברים. בשנים 2016 עד 2018, בתקופת יישום ההחלטה, שיעור האבטלה של גברים דרוזים ירד ב-**2** נקודות אחוז, לעומת ירידה של **0.6** נקודות אחוז של כלל הגברים. כלומר, באופן יחסי, **חל שיפור בשיעור האבטלה של גברים דרוזים בתקופת יישום ההחלטה**.
- בשנת 2018 שיעור האבטלה של נשים דרוזיות היה **5.6%**, גבוה משיעור האבטלה של כלל הנשים **4%**. בשנים 2013 עד 2015, לפני יישום ההחלטה, שיעור האבטלה של נשים דרוזיות ירד ב-**6.2** נקודות אחוז לעומת ירידה של **0.8** נקודות אחוז בכלל הנשים. בשנים 2016 עד 2018, בתקופת יישום ההחלטה, שיעור האבטלה של נשים דרוזיות ירד ב-**3.6** נקודות אחוז, לעומת ירידה של **0.9** נקודות אחוז בכלל הנשים. כלומר, באופן יחסי, **חל שיפור בשיעור האבטלה של נשים דרוזיות בתקופת יישום ההחלטה**.

<sup>12</sup> הלמ"ס, [סקר כוח אדם שנתי 2018](#), לוח 1.23 - אחוזי המשתתפים בכוח העבודה והבלתי מועסקים, לוח 8.1 - ערבים בני 15 ומעלה, לפי תכונות כוח העבודה, צורת יישוב מגורים, מחוז ונפת מגורים, דת ומין. 27 בפברואר 2020, שנים שונות.



תרשים 3 להלן מציג את נתוני שכר של עובדים דרוזים בהשוואה לממוצע הארצי.

### תרשים 3: נתוני שכר של עובדים דרוזים בהשוואה לממוצע הארצי<sup>13</sup>



מהנתונים ניתן לראות את הדברים הבאים:

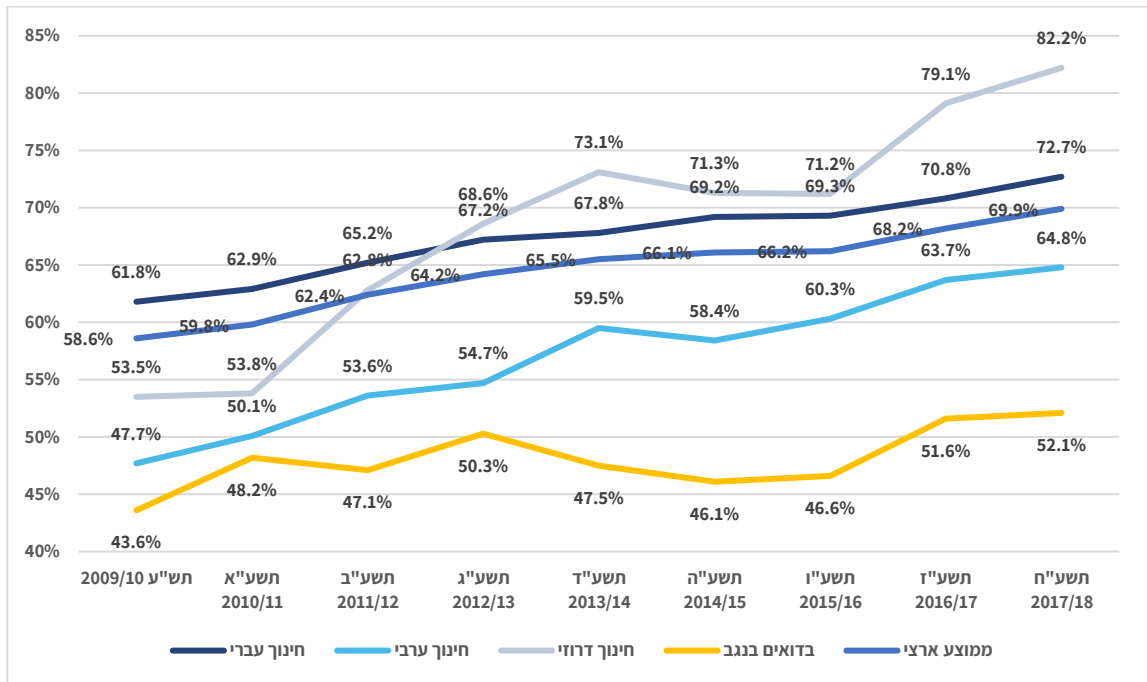
- בשנת 2018 השכר הממוצע של גברים ביישובים הדרוזים הנכללים בהחלטת הממשלה היה 9,900 ש"ח, נמוך בכ-14.9% משכר כלל הגברים. בשנים 2013 עד 2015, לפני יישום ההחלטה, השכר הממוצע של גברים דרוזים עלה ב-10.6%, לעומת עלייה של 7.6% בכלל הגברים. בשנים 2016 עד 2018, בתקופת יישום ההחלטה, השכר הממוצע של גברים דרוזים עלה ב-15.4%, לעומת עלייה של 9% בכלל הגברים. כלומר, באופן יחסי, **שכר גברים דרוזים עלה בקצב מהיר יותר בתקופת יישום התוכנית.**
- בשנת 2018 השכר הממוצע של נשים ביישובים הדרוזים הנכללים בהחלטת הממשלה היה 4,879 ש"ח, נמוך בכ-36.4% משכר כלל הנשים. בשנים 2013 עד 2015, לפני יישום ההחלטה, השכר הממוצע של נשים דרוזיות עלה ב-7.9%, לעומת עלייה של 6.4% בכלל הנשים. בשנים 2016 עד 2018, בתקופת יישום ההחלטה, השכר הממוצע של נשים דרוזיות עלה ב-12.3%, לעומת עלייה של 7.6% בכלל הנשים. כלומר, באופן יחסי, **שכר נשים דרוזיות עלה בקצב מהיר יותר בתקופת יישום התוכנית.**

### 2.3 חינוך תיכוני

תרשים 4 להלן מציג את אחוז הזכאים לתעודת בגרות מתוך הלומדים בכיתה י"ב לפי מגזר בשנים האחרונות.

<sup>13</sup> המוסד לביטוח לאומי, [שכר והכנסות מעבודה לפי יישוב ומשנתים לכליים שונים 2018](#), 20 בספטמבר 2020. שנים שונות.

#### תרשים 4: אחוז הזכאים לתעודת בגרות מתוך הלומדים בכיתה י"ב לפי מגזר בשנים האחרונות<sup>14</sup>



מהנתונים ניתן לראות כי בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) שיעור הזכאים לתעודת בגרות מתוך הלומדים בכיתה י"ב בחינוך הדרוזי היה **82.2%**, גבוה משיעור הזכאים לתעודת בגרות בממוצע הארצי **69.9%**. בשנים 2012 עד 2015, לפני יישום ההחלטה, שיעור הזכאים לתעודת בגרות בחינוך הדרוזי עלה ב-**8.5** נקודות אחוז לעומת עלייה של **3.7** נקודות אחוז בממוצע הארצי. בשנים 2016 עד 2018, בתקופת יישום ההחלטה, שיעור הזכאים בחינוך הדרוזי עלה ב-**11** נקודות אחוז, לעומת עלייה של **3.7** נקודות אחוז בממוצע הארצי. כלומר, באופן יחסי חל שיפור בשיעור הזכאים לתעודת בגרות בחינוך הדרוזי בתקופת יישום ההחלטה.

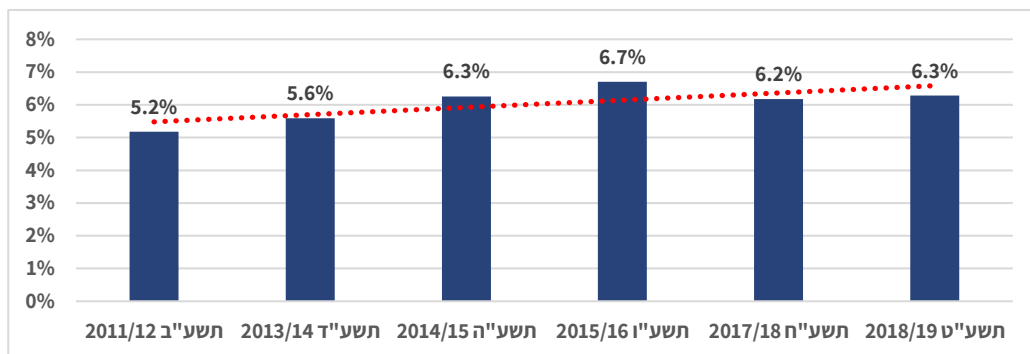
יש לציין, לשם השוואה, כי בשנים 2012 עד 2015, לפני יישום ההחלטה, שיעור הזכאים לתעודת בגרות בחינוך הערבי עלה ב-**4.8** נקודות אחוז ובחינוך העברי עלה ב-**4** נקודות אחוז. בשנים 2016-2018, בתקופת יישום ההחלטה, שיעור הזכאים לתעודת בגרות בחינוך הערבי עלה ב-**4.5** נקודות אחוז, ובחינוך העברי עלה ב-**3.4** נקודות אחוז. מכאן, שהשיפור בחינוך הדרוזי הוא הגדול ביותר לעומת יתר המגזרים החינוכיים ולעומת הממוצע הארצי.

<sup>14</sup> משרד החינוך, המינהל לכלכלה ולתקציבים, [התפתחות מערכת החינוך – עובדות ונתונים תשע"ט](#), עמוד 14. החינוך העברי כולל פיקוח חרדי. בשנת תשע"ח היו 11,607 חרדים הלומדים בכיתה י"ב; חישוב אחוז הזכאים מהלומדים בכיתה י"ב בחינוך דוברי הערבית לא כולל את מזרח ירושלים, אך הם נכללים בחישוב הממוצע הארצי. בשנת תשע"ח היו 1,306 תלמידים בכיתה י"ב תושבי מזרח ירושלים.

## 2.4 השכלה גבוהה

תרשים 5 להלן מציג נתונים של משקל הסטודנטים הדרוזים מסך הסטודנטים בשנות הלימודים תשע"ב (2011/12) עד תשע"ט (2018/19).

**תרשים 5: משקל הסטודנטים הדרוזים בשנות הלימודים תשע"ב עד תשע"ט**<sup>15</sup>



מהנתונים בתרשים ניתן לראות כי בשנת תשע"ט (2018/19) משקל הסטודנטים הדרוזים מסך הסטודנטים היה **6.3%**. בשנות הלימודים תשע"ב (2011/12) עד תשע"ה (2014/15), לפני יישום ההחלטה, משקל הסטודנטים הדרוזים גדל ב-**1.1** נקודות אחוז. בשנות הלימודים תשע"ו (2015/16) עד תשע"ט (2018/19), בתקופת יישום ההחלטה, משקל הסטודנטים הדרוזים ירד ב-**0.4** נקודות אחוז. כלומר, באופן יחסי, **חלה הרעה במשקל הסטודנטים הדרוזים מסך הסטודנטים בתקופת יישום ההחלטה.**

## 2.5 דירוג חברתי-כלכלי

טבלה 4 להלן מציגה את הדירוג החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות הדרוזיות והצ'רקסיות בשנת 2015.

**טבלה 4: מספר תושבים ודירוג החברתי-כלכלי של הרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות (באלפים)**<sup>16</sup>

מגזר	יישוב	מחוז	דרוזים/צ'רקסים (2019)	דירוג חברתי-כלכלי (2015)	אחוז דרוזים/צ'רקסים
דרוזים	דאלית אל-כרמל	חיפה	16.9	4	97%
	ירכא	צפון	16.7	3	98%
	מג'אר	צפון	13.0	2	58%
	בית ג'אן	צפון	11.9	3	100%
	מג'דל שמס	צפון	11.0	3	100%
	עספיא	חיפה	9.4	4	76%
	כסרא-סמיע	צפון	8.2	3	95%
	יאנוח-ג'ת	צפון	6.6	3	100%
	בוקעתא	צפון	6.5	2	100%

<sup>15</sup> הלמ"ס, [האוכלוסייה הדרוזית בישראל – לקט נתונים לרגל חג הנביא שועיב](#), הודעה לתקשורת, 23 באפריל 2020. בשנת תשע"ג אין נתונים על מספר הסטודנטים הדרוזים. בשנת תשע"ז לא התפרסמה הודעה לתקשורת בנושא האוכלוסייה הדרוזית בישראל.

<sup>16</sup> [אוכלוסייה דרוזית וצ'רקסית: שם. אוכלוסייה כללית: הלמ"ס](#), ירחון סטטיסטי דצמבר 2020, [לוח ב'1 - אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה](#), 4 בינואר 2021. [דירוג חברתי-כלכלי: הלמ"ס](#), [רשויות מקומיות 2018](#), 11 בפברואר 2020. בטבלה מוצגת האוכלוסייה הדרוזית הכוללת בישראל (כולל ארבעת יישובי הדרוזים ברמת הגולן: מג'דל שמס, בוקעתא, מסעדה ועין קנייא). יש לציין כי ישנם הבדלים מינוריים באחוז הדרוזים מתוך סך האוכלוסייה, ביישובים: ירכא ועין אל-אסד, כפי שמוצגים בטבלה זו לבין אלו שמוצגים בטבלה 3 לעיל.

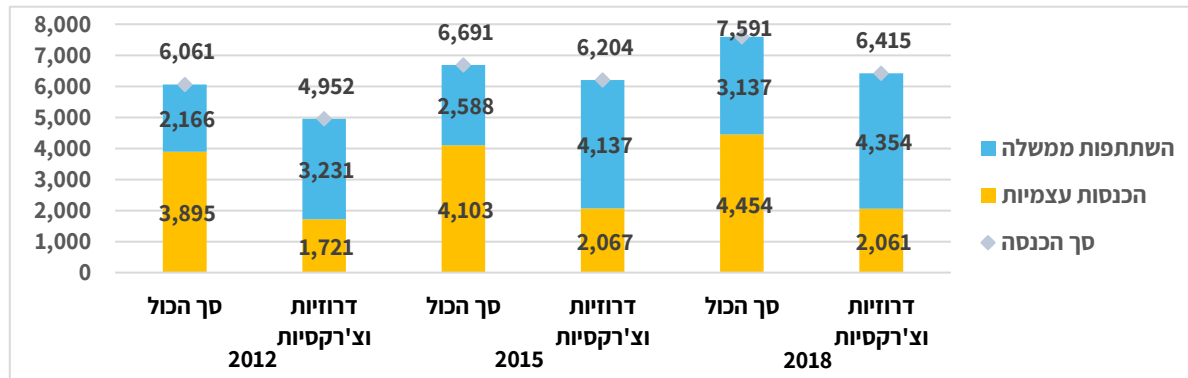
מגזר	יישוב	מחוז	דרוזים/צ'רקסים (2019)	דירוג חברתי-כלכלי (2015)	אחוז דרוזים/צ'רקסים
צ'רקסים	ג'ולס	צפון	6.3	4	100%
	חורפיש	צפון	6.1	4	96%
	שפרעם	צפון	5.8	3	14%
	פקיעין (בוקיעה)	צפון	4.5	5	78%
	אבו סנאן	צפון	4.2	3	30%
	סאג'ור	צפון	4.2	3	100%
	מסעדה	צפון	3.6	2	100%
	ראמה	צפון	2.4	4	31%
	עין קנייא	צפון	2.1	2	100%
	עין אל-אסד	צפון	0.9	5	97%
	כפר כמא	צפון	3.3	5	
	ריחניה	צפון	1.2	5	
	<b>סך-הכול / ממוצע משוקלל</b>		<b>144.8</b>	<b>3.2</b>	

מהנתונים ניתן לראות כי בשנת 2019 המדד החברתי-כלכלי המשוקלל של הרשויות המקומיות בהן מתגוררת האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית היה **3.2**, לעומת ממוצע ארצי של **5.2**.

## 2.6 הכנסות הרשויות המקומיות

תרשים 6 להלן מציג את ההכנסה הממוצעת לתושב ברשויות מקומיות דרוזיות ובממוצע הארצי, ממקורות עצמיים של הרשות וממקורות ממשלתיים, בשנים 2012, 2015 ו-2018.

תרשים 6: הכנסה לתושב ברשויות מקומיות לפי מקור הכנסה ומגזר (ש"ח לשנה)<sup>17</sup>



מהנתונים ניתן לראות את הדברים הבאים:

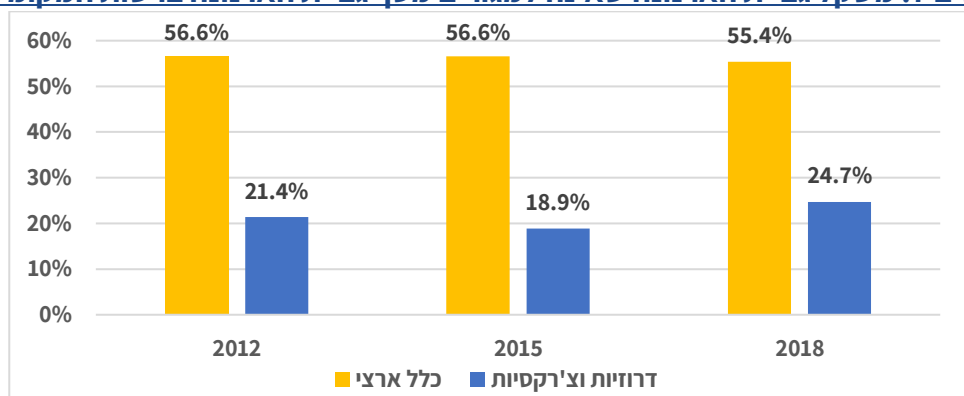
- **הכנסה לתושב: בכלל הרשויות** עלתה בין השנים 2012 ל-2015 בשיעור של 10%, ובין השנים 2015 ל-2018 בשיעור של 13.4%. **ברשויות דרוזיות** עלתה בין השנים 2012 ל-2015 בשיעור של 25.3%, ובין השנים 2015 ל-2018 בשיעור של 3.4%. כלומר, באופן יחסי הכנסה לתושב ביישובים הדרוזיים עלתה בשיעור **נמוך** לאחר יישום התוכנית.
- **השתתפות הממשלה לתושב: בכלל הרשויות** עלתה בין השנים 2012 ל-2015 בשיעור של 19.5%, ובין השנים 2015 ל-2018 בשיעור של 21.2%. **ברשויות דרוזיות** עלתה בין השנים 2012 ל-2015 בשיעור של 28.1%, ובין השנים 2015 ל-2018 בשיעור של 5.2%. כלומר,

<sup>17</sup> הלמ"ס, **הרשויות המקומיות בישראל - קובצי נתונים לעיבוד 1999-2017**, עודכן: 5 בנובמבר 2019. הנתונים כוללים את סך הכנסות הרשויות בתקציב הרגיל, ללא מלוות איזון, בכל הרשויות המקומיות למעט הרשויות שלגביהן לא היו נתונים.

באופן יחסי השתתפות הממשלה לתושב ביישובים הדרוזיים עלתה בשיעור **נמוך** בתקופת יישום התוכנית.

- **ההכנסות העצמיות לתושב: בכלל הרשויות** עלו בין השנים 2012 ל-2015 בשיעור של 5.4%, ובין השנים 2015 ל-2018 בשיעור של 8.5%. **ברשויות דרוזיות** עלו בין השנים 2012 ל-2015 בשיעור של 20.1%, וירדו בין השנים 2015 ל-2018 בשיעור של 0.3%. כלומר, באופן יחסי ההכנסות העצמיות לתושב ביישובים הדרוזיים עלו בשיעור **נמוך** לאחר יישום התוכנית. תרשים 7 להלן מציג את משקל גביית הארנונה שאינה למגורים מסך גביית הארנונה ברשות המקומית.

#### **תרשים 7: משקל גביית הארנונה שאינה למגורים מסך גביית הארנונה ברשות המקומית**<sup>18</sup>



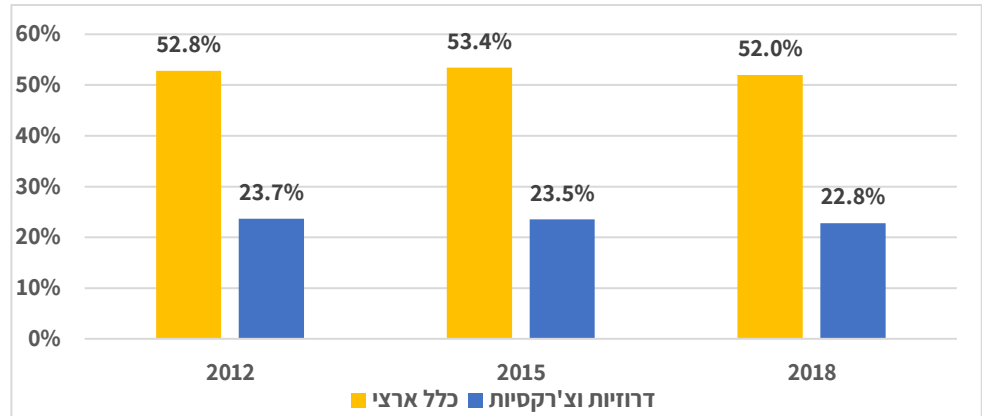
הנתונים בתרשים מראים כי **משקל גביית הארנונה לא-למגורים מסך גביית הארנונה בכלל הרשויות** ירד בין השנים 2012 ל-2015 בשיעור של 0.1 נקודות אחוז, וירד בין השנים 2015 ל-2018 בשיעור של 1.2 נקודות אחוז. **ברשויות הדרוזיות** ירד בין השנים 2012 ל-2015 בשיעור של 2.5 נקודות אחוז, ועלה בין השנים 2015 ל-2018 בשיעור של 5.8 נקודות אחוז. כלומר, באופן יחסי משקל גביית הארנונה לא-למגורים מסך גביית הארנונה ביישובים הדרוזיים עלה בשיעור **גבוה** לאחר יישום התוכנית.

תרשים 8 מציג את משקל חיוב הארנונה שאינה למגורים מסך חיוב הארנונה ברשות המקומית.

#### **תרשים 8: משקל חיוב הארנונה שאינה למגורים מסך חיוב הארנונה ברשות המקומית**<sup>19</sup>

<sup>18</sup> הלמ"ס, [הרשויות המקומיות בישראל - קובצי נתונים לעיבוד](#), 11 בפברואר 2020.

<sup>19</sup> הלמ"ס, [הרשויות המקומיות בישראל - קובצי נתונים לעיבוד](#), 11 בפברואר 2020.



הנתונים בתרשים מראים כי משקל חיוב הארנונה לא-למגורים מסך חיוב הארנונה **בכלל הרשויות** עלה בין השנים 2012 ל-2015 בכ-0.6 נקודות אחוז, וירד בין השנים 2015 ל-2018 בכ-1.4 נקודות אחוז. **ברשויות דרוזיות** ירד בין השנים 2012 ל-2015 בכ-0.1 נקודות אחוז, וירד בין השנים 2015 ל-2018 בכ-0.7 נקודות אחוז. כלומר, באופן יחסי משקל חיוב הארנונה לא-למגורים מסך חיוב הארנונה ביישובים הדרוזיים ירד באופן נמוך יחסית בתקופת יישום התוכנית.

### 3. יישום החלטה 959 של הממשלה

#### 3.1 תיאור סעיפי החלטת הממשלה

החלטה מס' 59 של הממשלה ה-34 מה-7 ביוני 2015,<sup>20</sup> היתה אמורה להיות ממומשת בשנים 2016-2020, והוסבה להחלטה מס' 959 של הממשלה ה-34 מה-10 בינואר 2016. מטרת ההחלטה יישום תוכנית פיתוח רב-שנתית היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לתגבור הפעילות החינוכית, בינוי ותשתיות של מוסדות חינוך, בינוי ותשתיות רווחה, תגבור שרותי רווחה, שיקום חברתי, מרכזי נעורים, "עיר ללא אלימות", פעילויות תרבות וספורט, פיתוח אזורי תעשייה ועוד. טבלה 5 להלן מציגה פירוט של החלטת הממשלה 959.

טבלה 5: תיאור סעיפי החלטת ממשלה 959<sup>21</sup>

שנים	תיאור הסעיף	נושא	סעיף	משרד
2019-2016	הפעלת תכנית לתגבור פעילות חינוך פורמלי ובלתי פורמלי ביישובי התכנית בהתייעצות עם יו"ר פורום ראשי הרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות עד ל-1 במרץ 2016. התכנית תתייחס, לפי הצורך, לרצף החינוכי, החל מחינוך הקדם יסודי עד החינוך העל יסודי, לרבות הנגשת השכלה גבוהה והשכלת מבוגרים.	תכנים, פדגוגיה ותגבור פעילות חינוכית	1	חינוך
2019-2016	גיבוש תכנית, בהתייעצות עם פורום ראשי הרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות, להמשך צמצום פערים ולשיפור תשתיות במוסדות חינוך ביישובי התכנית, בכלל זה בינוי כיתות חדשות, גני ילדים, שיפוץ בתי ספר קיימים, חידוש מבנים וטיפול במפגעי בטיחות.	בינוי ותשתיות של מוסדות חינוך	2	
2019-2016	גיבוש והפעלת תוכנית להקמה, לרכישת נכסים ולשיפור תשתיות של מוסדות רווחה ביישובי התכנית.	בינוי ותשתיות רווחה	3	עבודה רווחה
2019-2016	תגבור פעילות בתחום הרווחה ביישובי התכנית. התקציב יוקצה לרשות המקומית רק עבור פעילויות שיעמדו בתבחינים שייקבעו.	תגבור שירותי רווחה	4	ושירותים חברתיים

<sup>20</sup> החלטה 59 של הממשלה ה-34, [תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016-2020](#), 7 ביוני 2015.  
<sup>21</sup> החלטה 959 של הממשלה ה-34, [תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016-2019](#), 10 בינואר 2016.

שנים	תיאור הסעיף	נושא	סעיף	משרד
2020-2016	המשך הפעלת מרכזי הכוון תעסוקתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים בהם הם פועלים כיום, תוך מתן דגש על התאמת ההכשרה לדרישות שוק העבודה, במטרה להגדיל את שיעור ההשתתפות בשוק העבודה.	תעסוקה (מרכזי הכוון תעסוקתי)	2211	
2019-2016	המשך הפעלת פרויקט השיקום החברתי ביישובי התכנית, תוך התמקדות בתכנית לגיל הרך, בשיתוף הרשויות המקומיות.	שיקום חברתי	5	שיכון ובינוי
2019-2016	מינהל התכנון ומשרד הבינוי והשיכון יקדמו, בשיתוף הרשויות המקומיות הנכללות בתכנית, תכנון מפורט בקרקע פרטית ביישובי התכנית, למעט ביישובים: אבו סנאן, ג'וליס ובית ג'ן.	קידום תכנון מפורט בקרקע פרטית	15 ב	
2019-2016	המשך ביצוע השלמות פיתוח בשכונות ותיקות ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים, בהתאם לתבחינים הקיימים במשרד ובתיאום עם משרד ראש הממשלה.	פיתוח שכונות ותיקות	17	
2019-2016	הקמת ושיקום מבני ציבור ביישובים הנכללים בתכנית, וזאת בהתאם לנוהל הקיים במשרד לעניין הקמת מוסדות ציבור ובהתאם לצרכים ובהתחשב במלאי המבנים הקיימים ביישובים וכן תוך התחשבות בתקציבי עבר שיועדו למבני ציבור ובמידת יישומם. ייבנו גם מבנים רב תכליתיים שימשו את התכניות האחרות המופעלות ביישובים אלה, כגון: מרכזי גיל רך, מרכזי נעורים ומרכזי הכוונה להשכלה גבוהה ולתעסוקה. בנוסף, יפעל המשרד לשם הבאת המבנה להתחלת הפעלה (כגון הצטיידות, חיבורי חשמל וכו').	פיתוח מוסדות ציבור	18	
2019-2016	הסרת חסמי תכנון ופיתוח ותשתיות, להמשך תכנון ופיתוח ביישובים הכלולים בהחלטה, לרבות הקצאת תקציב לפינויים בלתי כלכליים.	חסמי תכנון ופיתוח	19	
2019-2016	משרד האוצר יקצה תקציב שיועבר לרשויות המקומיות בהתאם לנוהל תמיכות שיגובש על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר, לצורך סיוע להסדרת פעולות ניקוז פנימי בתוך יישובי התכנית. רשויות הניקוז יהיו חברות בוועדת התמיכות לצורך סיוע בשיפוט הבקשות.	ניקוז פנימי	23 ג	
2019-2016	הקמת שלוחות של בית יד לבנים ביישובים עספיא, ירכא ובית ג'ן, באמצעות הרשויות המקומיות או משרד הבינוי והשיכון, כפי שייקבע על ידי משרד ראש הממשלה.	הקמת שלוחות יד לבנים	31	
2017-2016	ייקבע סבסוד הוצאות פיתוח תשתיות לבנייה חדשה בקרקעות מדינה בשיעור של 90% למשרתי כוחות הביטחון ביישובי התכנית וביישובי מגזרי המיעוטים שבאזורי העדיפות הלאומית. ביישובי הדרוזים והצ'רקסים, ובהם בלבד, יוקצה תקציב שימש לטובת תגבור הסבסוד (ההטבה שמעל ל-50% ועד ל-90%, להלן: תגבור הסבסוד).	סבסוד פיתוח לחיילים משוחררים	37	
2019-2016	הפעלת "מרכזי נעורים" ביישובי התכנית לשם העצמת בני הנוער ואוכלוסיית הצעירים הדרוזיים והצ'רקסיים, על-ידי פיתוח מנהיגות, חיזוק ההתנדבות והמעורבות החברתית, שיפור הישגים לימודיים, חינוך למצוינות, מתן מענה לנוער בסיכון ועשייה למען החברה והסביבה.	מרכזי נעורים	6	נגב-גליל
2019-2016	המשך יישום התכנית למיתוג התיירות במגזר הדרוזי-צ'רקסי.	מיתוג תיירות	12 ב	
2019-2016	תקצוב חלקן של רשויות התוכנית בתכניות בהן אושרה הקמת מבנים במימון מפעל הפיס וסיוע בהקמת מבנים במימון המועצה להסדר הימורים בספורט.	תקצוב משלים למבני ציבור חוץ תקציביים	25	
2019-2016	גיבוש תכנית להצבת שילוט רחובות ביישובי התכנית שיתאם לתכנית לפיתוח תיירות ביישובי התכנית.	שילוט ומספור	26	
2019-2016	הכנת תכניות לקידום ילדים ונוער (שחמט, ספורט פעילויות חינוכיות, תרבות וכו').	פעילות תרבות, חינוך וספורט	27	
2019-2016	הרחבת פעילות תכנית "עיר ללא אלימות" כך שתופעל בכל יישובי התכנית בהתאם לתבחינים שייקבעו במשרד לביטחון הפנים, לרבות לעניין השתתפותם העצמית של יישובי התכנית. המועצה האזורית מרום הגליל תעביר את התקציבים שתקבל מהמשרד לביטחון פנים ליישובים עין אל-אסד וריחניה לצורך הפעלת תכנית "עיר ללא אלימות" בתחומם.	עיר ללא אלימות	7	בטחון פנים

<sup>22</sup> סעיף 11 בהחלטה [תעסוקה (מרכזי הכוון תעסוקתי)] היה נתון בעבר תחת אחריותו של משרד הכלכלה והתעשייה. עם העברת תחום התעסוקה למשרד הרווחה והשירותים החברתיים, עבר גם סעיף זה לאחריות המשרד. מג'יד מסאלחה, ראש אגף פיתוח כלכלי, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, שיחת טלפון, 14 באוקטובר 2020.

<sup>23</sup> סעיף 23ג' בהחלטה (ניקוז פנימי) הועבר על ידי המינהלת ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד הבינוי והשיכון, משום שלמשרד החקלאות ופיתוח הכפר לא היתה היכולת לממש את התקציב. מג'יד מסאלחה, ראש אגף פיתוח כלכלי, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, שיחת טלפון, 14 באוקטובר 2020.

שנים	תיאור הסעיף	נושא	סעיף	משרד
2019-2016	גיבוש תכנית, בהתייעצות עם פורום ראשי הרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות, לפעילויות תרבות, מורשת דרוזית וצ'רקסית ופיתוח קהילה ביישובי התכנית. ככל שהתקציב או חלקו מיועד לתמיכה במוסדות ציבור, יעשה הדבר על ידי תמיכות, לאחר בחינת מבחני התמיכה הקיימים.	תכנית תרבות	8	תרבות וספורט
2019-2016	בהמשך לחוק המרכז למורשת הדרוזים בישראל, התשס"ז-2007, ישלים משרד התרבות והספורט את הקמת מרכז המורשת של העדה הדרוזית תוך 4 שנים.	מרכז המורשת של העדה הדרוזית	30	
2019-2016	גיבוש תכנית לפיתוח אזורי תעשייה, מסחר ותעסוקה (להלן: "אזורי תעשייה") ביישובי התכנית כולל תכנון, ביצוע עבודות פיתוח, הרחבת אזורי תעשייה קיימים, תמיכה באזורי תעשייה הנמצאים בשלבי הקמה לפי נהלים שיקבע המשרד. הקמת מינהלות באזורי התעשייה ביישובי התכנית על-פי נהלי המשרד. בנוסף, יפעל המשרד לשילוב יישובים שאין להם אזורי תעשייה בשטחם ושאינם משויכים לאזורי תעשייה משותפים במסגרת אזורי התעשייה הקיימים.	אז"ת הקמה והרחבה	9 א	כלכלה
2019-2016	במסגרת התכנית, יקצה המשרד ממקורותיו תקציבים לפיתוח אזור התעשייה המשותף "נתיב השיירה", "כברי 2000" או אזור תעשייה אחר שייבחר על-פי שיקולים מקצועיים בתיאום עם משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר ובהתייעצות עם פורום הרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות, וזאת בתנאי שאזור התעשייה שייבחר מבין כל החלופות, ייתן מענה לשילובם של יישובי התכנית שאינם מקבלים מענה אחר במסגרת ההחלטה ושאינו להם אזור תעשייה בשטחם.	אז"ת משותף	9 ב	
2019-2016	משרד האוצר יקצה תקציב לצורך תמיכה ביישום תכנית פיתוח אזורי התעשייה, כאמור בסעיפים 9א'-9ב' לעיל ("תכנית הליבה"), לטובת פיתוח תשתיות נלוות בתחום הניקוז, התחבורה, המים והביוב וכן תשתיות נוספות הנגזרות מתכנית הליבה.	אז"ת תשתיות תומכות	9 ג	
2019-2016	הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה יפעל לעידוד, לקידום ולפיתוח העסקים הקטנים והבינוניים במגזר הדרוזי והצ'רקסי, לרבות באמצעות הפעלת מרכזי ליווי עסקים ביישובי התכנית, בהתאם לתכנית שגיבשה הסוכנות בתיאום עם משרד ראש הממשלה.	סיוע לעסקים קטנים ובינוניים	10	
2019-2016	פיתוח התיירות ביישובי התכנית, בהתאם לתכנית שהוגשה למשרד ראש הממשלה לפיתוח תשתיות תיירות ציבוריות, חדרי אירוח, הכשרת כוח אדם והכנת תכניות אב לתיירות.	תכנית לתיירות	12 א	תיירות
2019-2016	יישום תכנית העבודה לקידום תכנון מתארי ביישובי התכנית.	קידום תכניות מתאר	14	מינהל התכנון
2019-2016	מינהל התכנון ומשרד הבינוי והשיכון יקדמו, בשיתוף הרשויות המקומיות הנכללות בתכנית, תכנון מפורט בקרקע פרטית ביישובי התכנית, למעט ביישובים: אבו סנאן, ג'וליס ובית ג'אן. ביישובים אלה משרד הבינוי והשיכון יקדם תכניות מפורטות לקרקע פרטית.	תכנון מפורט בקרקע פרטית	15 א	
2019-2016	מינהל התכנון יעמיד לרשות המועצות המקומיות הכלולות בתכנית יועץ או יועצים שיסייעו להן בגיבוש ובקידום תכניות תכנון ובנייה, בכלל זה תכניות מתאר ותכניות מפורטות.	סיוע בקידום תכנון ופיתוח אורבני	16	
2019-2015	הקצאת תקציב פיתוח ייחודי לטובת יישובי התכנית. הקצאת חלקו של המשרד תהיה לפי נוסחת הקצאת תקציבי הפיתוח הנהוגה. הקצאת חלקו של משרד האוצר תהיה יחסית למספר תושבי הרשות ביחס לכלל התושבים ביישובי התכנית, כמפורט ברשימת היישובים.	תגבור תקציבי פיתוח	20	פנים
2019-2016	השתתפות במימון, בהקמה, בשיפוץ ובאחזקת מבני דת, בתי תפילה, בתי קברות, מקומות קדושים ובתי לוויות ביישובי התכנית, לרבות באמצעות המועצה הדתית העליונה, בהתאם לתכנית שתגובש בהתייעצות עם פורום ראשי הרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות. חלק מהתקציב יוקצה לטובת השלמת פיתוח קבר הנביא יתרו (שועייב) בקרני חיטין.	מבני דת	21	
2019-2016	קידום תכניות לשינוי ארגוני ועידוד פרישה של עובדים ביישובי התכנית במטרה להביא לחיזוק ולשיפור התרבות הארגונית וההון האנושי ברשויות המקומיות.	חיזוק שדרת העובדים ברשויות	22	
	בשנת 2015 הקצה המשרד 200 מיליוני ש"ח לטובת צמצום פערים תקציביים ותשתיתיים ברשויות הדרוזיות והצ'רקסיות.	צמצום פערים	34	
2019-2016	משרד האוצר יקצה תקציב תוספתי בהתאם לצרכים המקצועיים שיגובשו על ידי רשויות הניקוז לצורך הסדרה ותחזוקה של תשתיות ניקוז אזוריות באגני ניקוז בהם מצויים יישובי התכנית.	ניקוז בנחלים ובתעלות אזוריות	23 ב <sup>24</sup>	חקלאות

<sup>24</sup> בסעיף 23ב' (ניקוז בנחלים ובתעלות אזוריות) הקצה משרד האוצר עבור משרד החקלאות ופיתוח הכפר תקציב תוספתי בסך 15 מיליוני ש"ח. מג"ד מסאלחה, ראש אגף פיתוח כלכלי, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, שיחת טלפון, 14 באוקטובר 2020.



שנים	תיאור הסעיף	נושא	סעיף	משרד
2019-2016	פריצה, סלילה ושיקום דרכים חקלאיות ביישובי התכנית בהתאם לנהלי מינהלת ההשקעות במשרד, ובהתחשב בתנאים הטופוגרפיים של היישובים, ובכפוף לאישור מוסדות התכנון.	דרכים חקלאיות	23 ד	
2017-2016	סיוע למועצות המקומיות הכלולות בתכנית בגיבוש ובפרסום מכרזים לטובת ביצוע מיזמי התייעלות אנרגטית.	התייעלות אנרגטית	24	תשתיות
2020-2016	שיפור ופיתוח התשתיות התחברתיות ביישובי התכנית בהתאם לתכנית שהוגשה למשרד ראש הממשלה, ופעולות נוספות לשיפור תשתיות התחבורה (לרבות מחוץ לשטח השיפוט של היישובים), ובכלל זה הסדרת צמתים, מעגלי תנועה, תאורה וכדומה.	תשתיות תחבורה	28 א	תחבורה
2020-2016	הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים תבצע פעילות חינוך והסברה.	הסברה	28 ב	
2019-2016	הכנת תכנית להקמת תחנות לבריאות המשפחה ותכנית לחינוך ולקידום בריאות ביישובי התכנית, במסגרתה תיבחן גם חלופה של הקמת מרכזים אינטגרטיביים. ייבחן אופן הפעלת התחנות לבריאות המשפחה במסגרת החלופות הקיימות כיום.	תחנות לבריאות המשפחה	29	בריאות
2019-2016	הקצאת תקציב לטובת הפעלת בית יד לבנים הדרוזי המרכזי. לצורך הפעלת מבחני התמיכה של המשרד, ככל שיהיה צורך בכך, יתוקנו מבחני תמיכה אלה.	הפעלת בית יד לבנים הדרוזי המרכזי	32	הביטחון
2019-2016	בקרה וקידום יישום ההחלטה בתיאום עם ראשי הרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות. לצורך כך, יקצה משרד האוצר תקציב תוספתי שישמש, בין השאר, לטובת מחקר סטטיסטי מלווה באמצעות הלמ"ס, לגיבוש מודל מעקב ומערכת מחשוב תומכת, התקשרות עם יועצים וגופים נוספים, ולצורך מעקב אחר התועלות וההשפעות של יישום התכנית על התושבים ועל היישובים הנכללים בתכנית, ולצורך בניית מאגר מידע ובסיס נתונים שיאפשרו מיטוב השקעות הממשלה בתכנית זו ובתכניות המשך.	ליווי התכנית וייעוץ לטובת יישומה	33	ראש הממשלה

### 3.2 תקציבי החלטת הממשלה

טבלה 6 להלן מציגה את תקציבי החלטת ממשלה מס' 959 לפי סעיפי החלטה ( מקורי, מחויב וביצוע).

טבלה 6: תקציבי החלטת ממשלה מס' 959 לפי סעיפי החלטה<sup>25</sup>

שנים	משקל המשרד	% ביצוע מהמחויב	% ביצוע מהמקורי	ביצוע	% מחויב מהמקורי	תקציב מחויב	הקצאה בהחלטה	סעיף בהחלטה	מספר סעיף	משרד
2019-2016	16.4%	88.9%	84.9%	152.8	95.6%	172.0	180.0	תכנים ופדגוגיה בינוי ותשתיות	1	חינוך
2019-2016		73.5%	62.9%	88.0	85.5%	119.7	140.0		2	
2019-2016	8.4%	26.4%	25.6%	20.5	97.0%	77.6	80.0	בינוי ותשתיות רווחה	3	עבודה רווחה ושירותים חברתיים
2019-2016		50.1%	50.1%	25.1	100.0%	50.0	50.0	תגבור שירותי רווחה מרכזי הכוון תעסוקתי	4	
2020-2016		83.1%	86.1%	29.3	103.6%	35.2	34.0		11 <sup>26</sup>	
2019-2016	18.0%	103.4%	103.4%	16.5	100.0%	16.0	16.0	שיקום חברתי	5	שיכון ובינוי
2019-2016		9.5%	9.5%	1.0	100.0%	10.0	10.0	תכנון מפורט בקרקע פרטית	15 ב	
2019-2016		65.3%	65.3%	52.3	100.0%	80.0	80.0	שכונות ותיקות	17	

<sup>25</sup> מגיד מסאלחה, ראש אגף פיתוח כלכלי, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, דוא"ל, 14 ביוני 2020. הנתונים מעודכנים לתחילת שנת 2020, אם כי ישנם נתונים תקציביים המעודכנים למרץ 2020 או למאי 2020. הסיבה לחוסר העדכון של כל הנתונים נכון להיום היא העיכוב שחל בשל משבר הקורונה, שכתוצאה ממנו לא עבדו חלק ממשרדי הממשלה וחלק מהרשויות המקומיות.

<sup>26</sup> סעיף 11 היה שייך בעבר למשרד הכלכלה והתעשייה. עם העברת תחום התעסוקה למשרד הרווחה, עבר סעיף 11 ("מרכזי הכוון תעסוקתי") למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. מגיד מסאלחה, ראש אגף פיתוח כלכלי, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, שיחת טלפון, 14 באוקטובר 2020.

שנים	משקל המשרד	% ביצוע מהמחויב	% ביצוע מהמקורי	ביצוע	% מחויב מהמקורי	תקציב מחויב	הקצאה בהחלטה	סעיף בהחלטה	מספר סעיף	משרד
2019-2016		42.5%	42.5%	30.2	100.0%	71.0	71.0	מוסדות ציבור	18	
2019-2016		33.0%	22.6%	21.4	68.4%	65.0	95.0	חסמי תכנון ופיתוח	19	
2019-2016		0.0%	0.0%	0.0	100.0%	35.0	35.0	ניקוז פנימי	23 ג <sup>27</sup>	
2019-2016		7.4%	7.4%	0.4	100.0%	5.0	5.0	הקמת שלוחות יד לבנים	31	
2017-2016			115.0%	46.0	115.0%	46.0 <sup>28</sup>	40.0	סבסוד פיתוח לחיילים משוחררים	37	
2019-2016	5.4%	44.2%	40.7%	16.3	92.1%	36.9	40.0	מרכזי נעורים	6	נגב-גליל
2019-2016		100.0%	100.0%	5.0	100.0%	5.0	5.0	מיתוג תיירות	12 ב	
2019-2016		35.0%	27.7%	8.3	79.0%	23.7	30.0	מבני ציבור	25	
2019-2016		5.4%	2.9%	0.4	52.7%	7.9	15.0	שילוט ומספור	26	
2019-2016		19.2%	14.0%	2.1	73.0%	11.0	15.0	פעילות תרבות, חינוך וספורט	27	
2019-2016	1.1%	53.8%	29.6%	6.7	55.1%	12.4	22.5	עיר ללא אלימות	7	בטחון כנים
2019-2016	3.1%	100.0%	13.3%	4.0	13.3%	4.0	30.0	תכנית תרבות	8	ורבות וספורט
2019-2016		0.0%	0.0%	0.0	0.0%	0.0	30.0	מרכז מורשת	30	
2019-2016	9.6%	9.3%	9.3%	7.0	100.0%	75.0	75.0	אז"ת הקמה והרחבה	9 א	כלכלה
2019-2016		0.0%	0.0%	0.0	0.0%	0	45.0	אז"ת משותף	9 ב	
2019-2016		10.4%	10.4%	6.1	100.0%	58.0	58.0	אז"ת תשתיות תומכות	9 ג	
2019-2016		100.0%	137.0%	14.4	137.0%	14.4	10.5	עסקים קטנים ובינוניים	10	
2019-2016	2.9%	62.3%	42.5%	23.8	68.2%	38.2	56.0	תכנית לתיירות	12 א	תיירות
2019-2016	2.9%	38.4%	84.8%	8.5	100.0%	22.1	10.0	קידום תכניות מתאר	14	מינהל התכנון
2019-2016		18.8%	20.9%	8.4	100.0%	44.5	40.0	תכנון מפורט בקרקע פרטית	15 א	
2019-2016		74.6%	44.0%	2.6	59.0%	3.5	6.0	תכנון ופיתוח אורבני	16	
2019-2015	22.0%	50.8%	50.8%	60.9	100.0%	120.0	120.0	תגבור תקציבי פיתוח	20	
2019-2016		11.0%	8.2%	6.6	74.9%	59.9	80.0	מבני דת	21	כנים
2019-2016		4.8%	4.8%	1.5	100.0%	30.0	30.0	חיזוק שדרת העובדים	22	
		100.0%	100.0%	200.0	100.0%	200.0	200.0	צמצום פערים	34	
2019-2016	1.5%	19.3%	19.3%	2.9	100.0%	15.0	15.0	ניקוז אזורי	23 ב <sup>29</sup>	הקלאות
2019-2016		26.6%	24.4%	3.7	91.7%	13.8	15.0	דרכים חקלאיות	23 ד	
2017-2016	0.3%	17.6%	16.2%	1.0	91.7%	5.5	6.0	התייעלות אנרגטית	24	

<sup>27</sup> סעיף 23 ג' ("תיעול פנימי ביישובים") עבר ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד הבינוי והשיכון משום שלמשרד החקלאות ופיתוח הכפר לא היתה היכולת לממש את התקציב מול הרשויות המקומיות. ראו גם בהמשך. מג'יד מסאלחה, ראש אגף פיתוח כלכלי, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, שיחת טלפון, 14 באוקטובר 2020.

<sup>28</sup> התקציב המקורי בסעיף זה עומד על 40 מיליוני ש"ח, אולם החיוב הסופי היה על 46 מיליוני ש"ח. הסיבה לכך היא שמשרד הבינוי והשיכון התחייב על 40 מיליוני ש"ח, אולם מכיוון שסכום זה לא הספיק, הוא חויב בפועל ב-46 מיליוני ש"ח.

<sup>29</sup> בסעיף 23 ב' ("ניקוז בנחלים ותעלות אזוריות") מדובר על תקציב תוספתי בסך 15 מיליוני ש"ח שהעביר משרד האוצר למשרד החקלאות ופיתוח הכפר. מג'יד מסאלחה, ראש אגף פיתוח כלכלי, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, שיחת טלפון, 14 באוקטובר 2020.

שנים	משקל המשרד	% ביצוע מהמחויב	% ביצוע מהמקורי	ביצוע	% מחויב מהמקורי	תקציב מחויב	הקצאה בהחלטה	סעיף בהחלטה	מספר סעיף	משרד
2020-2016	7.3%	31.0%	29.6%	41.5	95.5%	133.7	140.0	תשתיות תחבורה	28 א <sup>30</sup>	תחבורה
2020-2016		100.0%	100.0%	2.5	100.0%	2.5	2.5	פעילות הסברה	28 ב	
2019-2016	0.7%	8.5%	7.3%	1.1	85.7%	12.4	14.5	תחנות לבריאות המשפחה	29	בריאות
2019-2016	0.3%	100.0%	100.0%	5.0	100.0%	5.0	5.0	הפעלת בתי יד לבנים	32	הביטחון
2019-2016	0.3%	100.0%	100.0%	5.0	100.0%	5.0	5.0	ליווי התכנית וייעוץ לטובת יישומה	33	ראש הממשלה
	<b>100.0%</b>	<b>53.3%</b>	<b>47.4%</b>	<b>928.3</b>	<b>89.0%</b>	<b>1,741.9</b>	<b>1,957.0</b>			<b>סך הכול</b>

מהנתונים ניתן לראות כי סך התקציב המקורי בהחלטה 959 של ה הממשלה ה-34 הוא כ-1.96 מיליארד ש"ח. סך התקציב המחויב הוא כ-1.74 מיליארד ש"ח (המהווים כ-89% מסך התקציב המקורי). סך הניצול בפועל של ההחלטה הוא כ-0.93 מיליארד ש"ח, המהווים שיעור ביצוע של כ-47.4% מסך התקציב המקורי. שיעור תקציב הביצוע מהתקציב המחויב הוא כ-53.3%. טבלה 7 להלן מציגה פילוח של שיעור תקציב הביצוע מהתקציב המקורי בסעיפי ההחלטה.

**טבלה 7: שיעור תקציב הביצוע מהתקציב המקורי בסעיפי ההחלטה**<sup>31</sup>

סך-הכול	+100%	מעל 90%	מעל 75%	מעל 50%	עד 50%	מתחת ל-30%	נתון
41	8	8	11	15	26	22	מספר הסעיפים
	19.5%	19.5%	26.8%	36.6%	63.4%	53.7%	אחוז

מהנתונים ניתן לראות כי בכ-53.7% מהסעיפים שיעור הביצוע הוא מתחת ל-30%, בכ-63.4% מהסעיפים שבהחלטה שיעור תקציב הביצוע מהתקציב המקורי הוא עד 50%, בכ-26.8% מהסעיפים שיעור הביצוע הוא מעל ל-75%, בכ-19.5% השיעור הוא מעל ל-90% ובכ-19.5% מהסעיפים (בשמונה מתוך 41 סעיפים) שיעור הביצוע מהתקציב המקורי הוא 100% ומעלה. המשרד בעל המשקל התקציבי הכולל הגדול ביותר מסך התקציב המקורי הוא משרד הפנים (כ-22%), אחריו משרד הבינוי והשיכון (כ-18%), משרד החינוך (16.4%). המשרדים בעלי המשקל התקציבי הנמוכים ביותר הם: משרד הביטחון, משרד ראש הממשלה ומשרד התשתיות הלאומיות (0.26%, 0.26% ו-0.31%, בהתאמה).

לפי מר מג'יד מסאלחה מהמשרד לשיתוף פעולה אזורי, כשני שלישי מהסעיפים בהחלטה הם תוספתיים (כלומר, מועברים לרשויות המקומיות על ידי משרד האוצר) וכשליש מהסעיפים מועברים לרשויות המקומיות על ידי המשרד האחראי.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> בסוף שנת 2019 החליטה הממשלה החלטה חדשה שמספרה 4798: תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים והצ'רקסים לשנת 2020 ותיקון החלטת ממשלה, 29 בדצמבר 2019. בשל ההחלטה החדשה קוזזו 35 מיליוני ש"ח מה-175 מיליוני ש"ח המקוריים שבסעיף 28(א) בהחלטה 959, ולפיכך, התקציב המקורי החדש בסעיף עומד על 140 מיליוני ש"ח.

<sup>31</sup> מג'יד מסאלחה, ראש אגף פיתוח כלכלי, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, דוא"ל, 14 ביוני 2020. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.  
<sup>32</sup> מג'יד מסאלחה, ראש אגף פיתוח כלכלי, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, שיחת טלפון, 14 ביוני 2020.

ישנם תקציבים בסעיפים רבים שלא מועברים לרשויות המקומיות. כך, למשל, התקציבים בסעיף 6 (מרכזי נעורים) ובסעיף 27 (פעילות תרבות, חינוך וספורט) לא מועברים לרשויות המקומיות. חלק מהסעיפים מופעלים על ידי עמותות וחברות חיצוניות (כגון: הג'וינט) או ישירות על ידי משרדי הממשלה, ולא על ידי הרשויות המקומיות. פרויקט מרכזי נעורים (סעיף 6), המתקצב ב-40 מיליוני ש"ח, הוא פרויקט חינוך בלתי פורמאלי שלא עובר לרשות המקומית. משרד הנגב והגליל עורך מרכז להפעלה של הפעילות של פרויקט זה.

כך גם, למשל, מיזמי תשתית של אזורי תעשייה [סעיפים 9(א) עד 9(ג) להחלטה], העוסקים בפיתוח אזורי תעשייה, והמתקצבים ב-178 מיליוני ש"ח, מתופעלים למעשה על ידי משרד הכלכלה והתעשייה באמצעות חברות מנהלות, המתואמות עם הרשויות המקומיות שבשטחן מתבצעת העבודה, אך מיזמים אלה לא מתופעלים על ידי הרשויות המקומיות. או, למשל, סעיף 10 (סיוע לעסקים קטנים ובינוניים), המתקצב בסכום של 10.5 מיליון ש"ח, מתופעל על ידי משרד הכלכלה והתעשייה באמצעות חברות שהמשרד בוחר לעבוד עימן. במקרים אלה, התקציבים לא מגיעים לקופה של הרשות המקומית.<sup>33</sup> כלומר, לא כל התקציב מועבר לרשויות המקומיות בלבד, אלא ישנן גם עמותות שמקבלות תקציב ממשרדי הממשלה או שהאחרונים עובדים ישירות עם התקציב.

לפי מר מסאלחה, במשרד לשיתוף פעולה אזורי עובדים כעת על עדכון הנתונים.<sup>34</sup> לכן, לדבריו, הנתונים המוצגים בטבלה 6 לעיל (הנכונים לחודש מרץ ומאי 2020 או אף לתחילת השנה) אינם רלוונטיים כיום. כך, בהודעה של המשרד לשיתוף פעולה אזורי מה-2 באוגוסט 2018 מצוין כי החלטת הממשלה 959 משנת 2016 הקצתה סכום של **2.2 מיליארדי ש"ח** לפיתוח היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים עד שנת 2019.<sup>35</sup> לכן, לפי מר מסאלחה, תקציב מחויב בסך של כ-1.74 מיליארד ש"ח מתקציב מקורי בסך של 2.1-2.2 מיליארד ש"ח, מהווה שיעור חיוב מהתקציב המקורי בשיעור של כ-85%, וזה **שיעור גבוה**. אחוז הביצוע הנמוך **לכאורה** מהתקציב המחויב (בשיעור של כ-53.3%) נובע מכך שישנן הרבה הרשאות רב שנתיות, ולכן ישנו תקציב שלא נוצל עדיין בפועל, ולכן **למעשה לא ניתן להסיק ששיעור הביצוע אכן נמוך**. כמו כן, ישנם אילוצים

<sup>33</sup> דוגמאות נוספות: סעיף 1 (תכנים ופדגוגיה) – כספי התקציב לא נכנסים לקופת הרשות המקומית; סעיף 2 (בינוי ותשתיות) – תקציב שנכנס לקופת הרשות המקומית. זו בונה בשטחה בתי ספר ו/או גני ילדים, ומעבירה את הדרישה הכספית למשרד החינוך; סעיף 3 (בינוי תשתיות רווחה) – תקציב שעובר לקופת הרשות המקומית; סעיף 4 (תגבור שירותי רווחה) – תקציב שעובר לקופת הרשות המקומית.

<sup>34</sup> מג'יד מסאלחה, ראש אגף פיתוח כלכלי, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, שיחת טלפון, 11 באוקטובר 2020.

<sup>35</sup> המשרד לשיתוף פעולה אזורי, **מפגש שני לוועדת ההיגוי הבין-משרדית במסגרת פעילות המינהלת לפיתוח כלכלי-חברתי במגזר הדרוזי והצ'רקסי**, 2 באוגוסט 2018. מפגש ראשון של ועדת ההיגוי הבין-משרדית התקיים בחודש מרס 2018. יש לציין כי ההפרש בין סך התקציב, כפי שהתפרסם בהודעה לתקשורת של המפגש השני של ועדת ההיגוי הבין-משרדית שבהערה זו (2.2 מיליארד ש"ח) לבין סך התקציב המקורי בהחלטה, כפי שמופיע בטבלה 6 לעיל (כ-1.96 מיליארדי ש"ח) – כ-0.2 מיליארד ש"ח, מצוי בסעיף 34 בהחלטה: הקצאת משרד הפנים בסך של 200 מיליון ש"ח בשנת 2015 לטובת צמצום פערים תקציביים ותשתיתיים ברשויות הדרוזיות והצ'רקסיות. מג'יד מסאלחה, ראש אגף פיתוח כלכלי, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, שיחת טלפון, 14 באוקטובר 2020.

ממשלתיים, המאריכים בפועל את זמן הניצול של התקציב. כך, למשל, אין הרשאות ממשלתיות לסלילת כבישים (סעיפים 28א' ו-28ג' בהחלטה).

החלטת הממשלה 959 הסתיימה בסוף שנת 2019, אך ישנם תקציבי הרשאות שניתנו במהלך שנות התכנית (2016-2019) גם לשנים שמעבר ל-2019. כך, למשל, בסעיף פיתוח אזורי תעשייה (סעיף 9 בהחלטה) התקציב חויב, והחברות המנהלות יכולות להשתמש בתקציב גם מעבר ל-2019. כלומר, אין יותר הקצאה של תקציבים במסגרת ההחלטה, אך בחלק מהסעיפים ניתן לבצע את התקציבים (לפי תאריכי הפירעון של השיקים שנתנו משרדי הממשלה). סעיפים תוספתיים (המהווים, כאמור לעיל, כשני שלישי מהסעיפים בהחלטת הממשלה) לא נמשכים יותר מעבר ל-2019, אלא אם כן מדובר בהרשאות להתחייב מעבר לשנה זו.

אחוז החיוב מהתקציב המקורי בהחלטה עומד, כאמור, על כ-85%. לפי מר מסאלחה, כנראה שכ-15% מהחיוב נמחקו ולא יחויבו יותר. לעומת זאת, מה שהוקצה בהרשאות להתחייב לא נמחק. מתוך התקצוב שהעניקו משרדי הממשלה לרשויות המקומיות הדרוזיות והצ'רקסיות כ-53% נפרעו. כלומר, מתוך ה-85% שחויבו, נוצלו בפועל כ-53% ונותרו עוד כ-47% לניצול. לכן, לפי מר מג'אדלה, 85% חיוב מהתקציב המקורי של ההחלטה הם **שיעור גבוה**.

נקודה נוספת שמציין מר מסאלחה נסובה סביב העבודה המורכבת של מינהלת הדרוזים והצ'רקסים. 15 המשרדים הממשלתיים עובדים (בהחלטת ממשלה 959) מול 17 הרשויות המקומיות הדרוזיות והצ'רקסיות (בגליל ובכרמל),<sup>36</sup> ולכן קיים קושי גדול לתפעל מערך מורכב שכזה. המינהלת של הדרוזים והצ'רקסים עורכת:

- בקרה ומעקב אחר הביצוע של החלטות הממשלה (הקשורות למגזר הדרוזי והצ'רקסי);<sup>37</sup>
- בקרה ומעקב אחר החיובים הכספיים;
- תהליך הפקת לקחים מביצוע החלטות הממשלה;
- הסרת חסמים הצצים במהלך ביצוע העבודות.

כך, למשל, חסם שהצליחה המינהלת לפתור קשור לסעיף 23(ד) להחלטה (דרכים חקלאיות), המתוקצב בסך של 15 מיליון ש"ח. כל הרשויות המקומיות נדרשו להשתתף במסגרת מצ'ינג בשיעור של 20%, אך היו חסרים אמצעים כלכליים, המינהלת בדקה את הדברים והורידה את שיעור המצ'ינג ל-10%, ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר הסכים לכך.

<sup>36</sup> לא כולל ארבע הרשויות הדרוזיות ברמת הגולן: מג'דל שמש, בוקעתא, עין קינייא, מסעדה. כך, למשל, משרד הנגב והגליל והמשרד לביטחון פנים עובדים (במסגרת החלטה 959) מול **כל** הרשויות הדרוזיות (בגליל ובכרמל). מג'יד מסאלחה, ראש אגף פיתוח כלכלי, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, שיחת טלפון, 14 ביוני 2020.

<sup>37</sup> המינהלת בודקת כמה תקציבים הועברו בפועל בסעיפים השונים לרשויות המקומיות / עמותות / ארגונים, ומזרזת את העברת הכספים במקרה שהם מתעכבים.

דוגמה אחרת לחסם שהמינהלת הצליחה לפתור קשורה לסעיף 23(ג) בהחלטה (תיעול פנימי ביישובים), המתקצב בסך של 35 מיליון ש"ח. המשרד האחראי על סעיף זה הוא משרד החקלאות, אך במינהלת הבינו שקיימת בעיה למשרד לתפעל סעיף זה, ולכן נכתבה החלטת ממשלה חדשה,<sup>38</sup> שהעבירה את התקציב ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד הבינו והשיכון. במינהלת נעשתה עבודת מטה בה נבדק לאיזה משרד ממשלתי יש להעביר את התקציב. נבדקו האופציות של משרד הנגב והגליל, משרד הפנים, משרד הבינו והשיכון. לבסוף הוחלט שהאופציה המיטבית היא זו של משרד הבינו והשיכון.

מר מסאלחה מדגיש את חשיבות מינהלת הדרוזים והצ'רקסים בכל התהליכים האלה כגורם המתכלל את כל פעילות הממשלה, מחד גיסא, וכגורם הקשור לרשויות המקומיות והמנסה לסייע להן לבצע את החלטות הממשלה בצורה האופטימלית, תוך הסרת חסמים מולן ומול משרדי הממשלה, מאידך גיסא.

נקודה אחרת שמדגיש מר מסאלחה היא שיעורי החיוב הגבוהים. המינהלת התחילה לעבוד באופן מלא בשנת 2017. באותה שנה הגיעו שיעור החיוב (מהתקציב המקורי שבהחלטת הממשלה) לכ-20%. שנתיים בלבד מאוחר יותר, בשנת 2019, גדלו שיעורי החיוב לכ-89% (ראו טבלה 6 לעיל). אותן הרשאות להתחייב לשנים הבאות, שמעניקה הממשלה לרשויות המקומיות הן צורה של התחייבות ממשלתית, כאשר התקציב המחויב לא יחזור יותר לקופת האוצר. בשלב הבא, לדבריו, יש להעלות את שיעורי הביצוע, שעדיין אינם גבוהים דיים (47.4% מהתקציב המקורי, 53.3% מהתקציב המחויב, ראו טבלה 6 לעיל).

המינהלת מבצעת תהליך הפקת לקחים, ובין היתר שכרה את שירותיה של חברת הייעוץ האסטרטגית הבינלאומית, KPMG. חברה בינלאומית זו מכינה תכנית אסטרטגית ארוכת טווח, בה מוגדרים צרכי החברה הדרוזית והצ'רקסית עד לשנת 2035.<sup>39</sup>

### 3.3 חסמים המונעים ניצול גבוה של תקציבים המוקצים למגזר הדרוזי והצ'רקסי

בדיון שהתקיים בוועדת הפנים והגנת הסביבה ב-17 ביוני 2020 בנושא ביצוע מול תכנון החלטת ממשלה 959,<sup>40</sup> מנה מר יוסף דרזנין, מנכ"ל המשרד לשיתוף פעולה אזורי, ארבעה חסמים **עיקריים** שמונעים ניצול גבוה של תקציבים המוקצים למגזר הדרוזי והצ'רקסי:

- **חסם תהליכי תכנון.** תהליכי תכנון ארוכים ומסורבלים, לאו דווקא ביישובי הדרוזים והצ'רקסים בלבד, אבל במיוחד בכפרים הקטנים של היישובים הדרוזים והצ'רקסיים. תהליכים אלה כוללים ועדות מחוזיות, ועדות אזוריות, כספים ועוד. מר דרזנין מציע כפתרון

<sup>38</sup> משרד ראש הממשלה, [החלטה מס' 4494: תוכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016-2019](#) – תיקון החלטת [ממשלה](#), 3 בפברואר 2019.

<sup>39</sup> מג"ד מסאלחה, ראש אגף פיתוח כלכלי, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, שיחת טלפון, 14 ביוני 2020.

<sup>40</sup> ועדת הפנים והגנת הסביבה, [פרוטוקול בנושא ביצוע מול תכנון תכנית 959 למגזר הדרוזי והצ'רקסי - קבלת תמונת מצב ממשרד הממשלה והפקת לקחים](#), 17 ביוני 2020.

להקים ועדה מיוחדת, אפילו אד-הוק, למשך 5-10 שנים אשר תטפל רק ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים ברמה הלאומית.

- **חסם שמקורו באגף התקציבים.** תקציבים המיועדים להוצאה למשרדי הממשלה, חלקם ישירות לרשויות המקומיות וחלקם דרך משרדי הממשלה, מגיעים בסוף השנה, ואז לא ניתן לממשם. המינהלת במשרד לשיתוף פעולה אזורי מצליחה בקושי רב לערוך הרשאות להתחייב כדי שאפשר יהיה להעביר את התקציבים לשנים הבאות. כך, במאמץ רב, הצליחה המינהלת להעביר בתקציב לשנת 2020 למגזר הדרוזי והצ'רקסי 200 מיליוני ש"ח בלבד מתוך 600 מיליון ש"ח שהיו מיועדים להם בתקציב, זאת מכיוון שהאוצר מעביר את התקציב למשרדי הממשלה בחודש אוקטובר, והתקציב מתקבל בהם בחודש נובמבר, וכבר לא ניתן לממשו באותה שנה. מדובר על תקציבים תוספתיים ולא על תקציבים בבסיס התקציב.

- **חסם המצ'ינג.** הממשלה העניקה למגזר הדרוזי והצ'רקסי שני מיליארד ש"ח בהחלטה 959 על-פני חמש שנים, אולם היא דורשת מהם **מצ'ינג בשיעור של 10%**, קרי כ-200 מיליון ש"ח, וישנם סעיפים בהחלטה שהמצ'ינג עליהם הוא בשיעור של 50%, אם כי לדבריו, הסכום הכולל שהיישובים הדרוזיים והצ'רקסיים יצטרכו לספק לא יעלה על 10%, קרי, 200 מיליון ש"ח. אולם לישובים אלה אין את היכולת הכלכלית להקצות סכום זה. לדברי מר ראדי נג'ם, ראש המועצה המקומית בית ג'ן, עיקר הכנסות המועצה הן מארנונה למגורים, אולם זו אינה מכסה את הוצאות הרשות, ולא ניתן באמצעות הכנסות אלו לשלם את המצ'ינג.

- **חסם החברות המנהלות.** בנושא תכנון של פרויקטים גדולים, משרדי ממשלה רבים מבצעים את העבודה באמצעות חברות מנהלות. אמנם, לדבריו, מדובר בעבודה איכותית, אולם מדובר בעלויות גבוהות. התקציב מועבר למשרד הממשלתי, שמעבירו לחברה גדולה, שמעבירו לחברה קטנה, שמעבירה לחברה נוספת, שמעבירה אותו בסופו של דבר לקבלן.

לדברי מר דרזנין, מתוך תקציב של 2 מיליארד ש"ח של החלטת ממשלה 959, חויבו 95%, אך נוצלו עד היום רק כ-50%. אולם, לדבריו, כל ה-95% (שחויבו) שממשלת ישראל הבטיחה ליישובים הדרוזיים והצ'רקסיים הם משוריינים במשרדי הממשלה בצורה של הרשאות להתחייב, ולכן ניתן להעבירן משנה לשנה. בשנתיים-שלוש הקרובות יהיה אפשר לנצל את התקציב עד תומו **גם אם יש תכנית חומש חדשה למגזר.**

לפי מר ראדי נג'ם, ראש המועצה המקומית בית ג'ן, קיים חסם נוסף והוא **הרשאות להתחייב.** אלו מוגבלות בדד-ליין של 36 חודשים מיום החיוב, ולאחר פרק זמן זה לא ניתן יותר לנצלן. לא רק זאת, אלא שהמשרדים הממשלתיים קובעים כי "הספירה לאחור" לא מתחילה מעכשיו, אלא החלה כבר לפני שנתיים.

לפי מר רפיק מרעי, ראש המועצה המקומית חורפיש, ישנה סיבה נוספת לחסמים והיא **הממשק בין השלטון המקומי והממשלה.** לדבריו, סיבה זו מייצרת חסמים למגזר הדרוזי והצ'רקסי, כגון: חוסר יכולת לקבל תכניות מתאר מוגמרות בשל חוסר תקציב. מינהל התכנון לא מספק את

התקציבים, זאת בנוסף לחסמים אחרים שמציב המינהל, כמו ייעוד הקרקע ומניעת אישורים לבנייה על קרקע פרטית. בנוסף, מוצבים חסמים של חוסר שקיפות בייחוס תקציבים לתכניות ולסטטוס ביצוע, חוסר גמישות בפעילות ובייעוד התקציבים, חוסר גמישות ממשרדי הממשלה, חסם של בעלות הקרקע, עיכוב התקציבים ועיכוב באישור הרשאות תקציבים בזמן תוקף קצר.

לטענות אלו השיבה הגב' מיכל מריל, מנהלת אגף תכנון ובקרה במינהל התכנון, כי מינהל התכנון לא ממתין לאישור של תכניות המיתאר, אלא מקדם את התכניות המפורטת במקביל, ולא בטור. מינהל התכנון מקדם כ-38 תכניות מפורטות בכל 13 היישובים המצוינים בהחלטת הממשלה. אחת הבעיות המרכזיות, לדבריה, היא שביישובים אלה מעל 90% מהקרקע היא בבעלות פרטית. במקומות בהם יש קרקע מדינה, המינהל מנצל אותה לטובת שטחי ציבור ולטובת דיור ציבורי עבור אלה שאין להם קרקע. בנוסף, ביישובים אלה חלק גדול מהקרקעות נמצא בבעלות של מעט משפחות. כך, שקיימת בעיה לייצר מערכת דרכים הירארכית ולייצר שטחי ציבור בלי שבעלי הקרקע יסכימו להפריש חלק מהחלקה שלהם. לדבריה, זהו אחד החסמים המרכזיים בפני קידום תכניות אלו, ועל מנת להתגבר עליו, המינהל מקדם תכניות אלה בפורמט של **איחוד וחלוקה**. כלומר, המינהל עובד בדרך שיתוף התושבים והגעה להסכמות, על מנת שיסכימו להפריש אחוז מסוים משטחיהם לטובת שטחי ציבור, גנים ופארקים לילדים, טיפת חלב, מרכזים קהילתיים, בתי ספר וגני ילדים. זאת **בנוסף** לעמידה באמות מידה מקצועיות ובהנחיות כלליות של משרדי ממשלה לגבי רוחב הדרכים, שיפועים שלא עומדים בתקנים, טופוגרפיה מאתגרת, מנטליות דפוסי הדיור והתאמתם לאמות מידה מקצועיות, לתקנים ולכללים של משרדי הממשלה.

מר בועז יוסף, ממונה מחוז צפון במשרד הפנים, השיב לטענות שלעיל, כי המשרד איפשר ביצוע מלא ומהיר של כל הסכומים שבהחלטה 959 והעביר את כל התקציבים. יתירה מזאת, אף על פי שנטען כי ההתחייבויות הן ל-36 חודשים, המשרד הקל ולא סגר אף התחייבות אחת, וגם לא מתכוון לסגור. לדבריו, הבעיה היא **ניצול נמוך של התקציבים בהחלטה על ידי הרשויות המקומיות, בשל חסמים שהרשות המקומית יוצרת**. בפועל, לא קיים במשרד הפנים מצ'ינג על סעיפי ההחלטה, והניצול הנמוך של התקציבים נובע בשל העובדה שהפרויקטים המוצעים אינם זמינים לאותה נקודת זמן, או בשל העובדה שהרשות המקומית לא הסדירה את העברת הקרקע לזכותה (כמו במקרה של מוסדות הדת או של בתי עלמין מסוימים). ואם אין זכות על הקרקע, הרשות המקומית אינה יכולה לקבל תקציבים.

לגבי החסם של ההרשאות להתחייב, מציע מר יוסף שעל מנת לסייע לרשויות קטנות וחלשות שאינן יכולות לבצע את הפרויקטים, יש להקים גוף שיבצע את הפרויקטים במהירות ובזריזות בלא לערב כלל את הרשות. מכיוון, שלדבריו, המינהל לא מצליחה לעשות זאת, יש להקים חברה ממשלתית שתהיה אחראית לביצוען של אותן תכניות, ולא רק לתקצובן.