



Reuters/ Ronen Zvulun

## תוכניות החומש לפיתוח החברה הערבית בישראל סיכום תוכנית 922 ולקחים לתוכנית החומש החדשה 1550

### מוחמד ס' וותד

המכללה האקדמית צפת  
והמכון למחקרי ביטחון לאומי

### אסטבן קלור

האוניברסיטה העברית  
בירושלים והמכון למחקרי  
ביטחון לאומי

### תומר פדלון, מאיר אלרן, אפרים לביא

המכון למחקרי ביטחון לאומי –  
אוניברסיטת תל אביב

ממשלת ישראל אימצה בדצמבר 2015 את תוכנית החומש לחברה הערבית 922, ולמהלך זה הייתה משמעות רבה מאוד במסגרת ניסיונה של ממשלת ישראל ליצור פיתוח כלכלי בחברה הערבית. התוכנית נשענה על שני יעדי-על: פיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית ושילובה בכלכלה ובחברה הישראלית; וצמצום הפערים הגדלים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה הכללית. כעבור שש שנים, באוקטובר 2021, קיבלה ממשלת ישראל תוכנית חומש נוספת (550), עם יעדים דומים אך עם תקציבים גדולים פי שלושה ותחומים חדשים לפיתוח בחברה הערבית.

מאמר זה נועד לבחון ברטרופקטיבה את העקרונות המרכזיים של תוכנית החומש 922, את מאפייני ביצועה, את החסמים שליוו את יישומה בשטח בשש שנות קיומה ואת הלקחים העיקריים שניתן להפיק מכל אלה. בחלק השני של המאמר ייבחנו המרכיבים המרכזיים בתוכנית החומש החדשה (550) על בסיס לקחי יישום תוכנית 922.

מילות מפתח: תוכנית חומש, פיתוח כלכלי, פערים כלכליים, חינוך, בריאות, תחבורה, תשתיות, רשויות מקומיות, השכלה גבוהה, תעסוקה

## מבוא

בדצמבר 2015 אימצה ממשלת ישראל החלטה (מס' 922) "לפיתוח כלכלי בחברה הערבית לשנים 2016–2020. התוכנית גובשה במשרד הממונה על התקציבים באוצר, והשתתפו בהכנתה גם נציגים מהחברה הערבית. המשרד לשוויון חברתי, באמצעות הרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית, נקבע כאחראי ליישום התוכנית, בתיאום עם משרדי הממשלה הרלוונטיים ואגף התקציבים באוצר, ובשיתוף נציגות מטעם ראשי הרשויות הערביות.

בראשית הדרך הוכרז כי התוכנית כולה תוקצבה בסדר גודל של 15 מיליארד ש"ח, מתוכם 5.8 מיליארד שהוקצו למערכת החינוך הערבית. בדיעבד, ההיקף התקציבי הכולל של תוכנית 922 היה למעשה כ-10 מיליארד ש"ח, לא כולל הקצאה למערכת החינוך. התוכנית נועדה לשמש מנוף לקידום השילוב הכלכלי של החברה הערבית ולמימוש הפוטנציאל שלה כמנוע צמיחה פוטנציאלי משמעותי למשק הישראלי. התוכנית נשענה על שני יעדי-על: פיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית ושילובה בכלכלה ובחברה הישראלית; וצמצום הפערים הגדלים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה הכללית. התוכנית התמקדה בתחומים שבהם הפערים בלטו במיוחד, כמו דיור, תחבורה, חינוך והשכלה גבוהה, תעסוקה וחיזוק הרשויות המקומיות הערביות.

## שילובה המיטבי של האוכלוסייה הערבית בכלכלת ישראל הוא סוגיה בעלת השלכות כלכליות, חברתיות ופוליטיות מפליגות עבור מדינת ישראל.

ייחודה של התוכנית, הראשונה מסוגה ובהיקפה עבור החברה הערבית, היה בשינוי עקרוני של שיטת ההקצאה התקציבית לאוכלוסייה הערבית. זאת באמצעות הקצאה האמורה ליצור דפוס קבוע של הלימה לגודלה היחסי של החברה הערבית. הכוונה הייתה לקבע הקצאה ממשלתית של 20–40 אחוזים (בהתאמה לחלקה של החברה הערבית, עד הכפלתה) בתחומי החינוך, הבינוי, התשתיות והתחבורה הציבורית. הדבר נועד לצמצם בהדרגה את האפליה הנמשכת בהקצאת המשאבים המדינתיים לחברה הערבית ולקיים חלוקה שוויונית יותר של המשאבים בין אזרחים יהודים וערבים.

התהליך החשוב נמשך עם כינונה של ממשלת ישראל ה-36, שאחת מחברות הקואליציה שבה הייתה, לראשונה בתולדות המדינה, מפלגה ערבית מובהקת. כך החליטה הממשלה באוקטובר 2021 על תוכנית חומש שנייה (מס' 550), לאחר שתחולת התוכנית הראשונה הוארכה בשנה

נוספת. התוכנית השנייה גדולה בהיקפה התקציבי פי שלושה מהראשונה, והיא מכילה גם תחומים חדשים לפיתוח החברה הערבית.

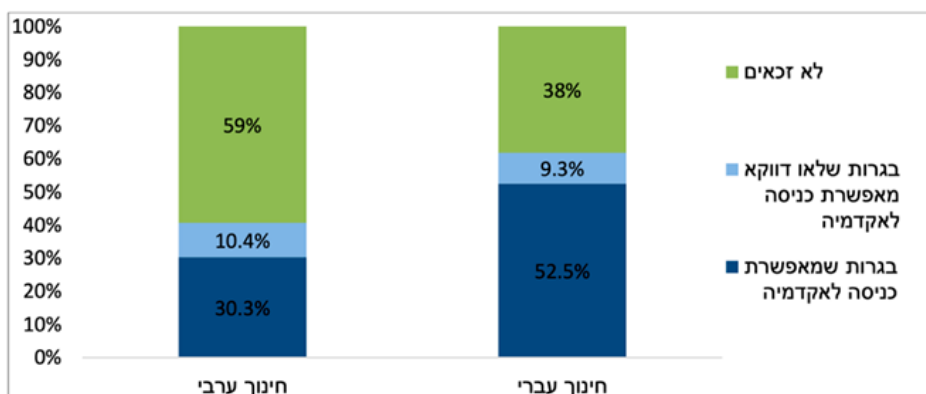
מאמר זה נועד לבחון בטרנספקטיבה את העקרונות המרכזיים של תוכנית החומש 922, את מאפייני ביצועה, את החסמים שליוו את יישומה בשש שנות קיומה ואת הלקחים העיקריים שניתן להפיק מכל אלה. בחלק השני של המאמר ייבחנו המרכיבים המרכזיים בתוכנית החומש החדשה (550) על בסיס לקחי יישום תוכנית 922.

## הרקע ומטרות העל של תוכנית 922

שילובה המיטבי של האוכלוסייה הערבית בכלכלת ישראל הוא סוגיה בעלת השלכות כלכליות, חברתיות ופוליטיות מפליגות עבור מדינת ישראל. לאחר עשרות שנים של הזנחת החברה הערבית התקבלה בממשלה ב-30 דצמבר 2015 תוכנית החומש לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית. התוכנית הייתה מלכתחילה מהפכנית במהותה ובעלת חשיבות אסטרטגית מהמעלה הראשונה. היא התקבלה בתקופת קואליציה ימנית בראשותו של ראש הממשלה דאז בנימין נתניהו ושר האוצר משה כחלון, בעקבות יוזמתו הנחושה של אמיר לוי, שהיה אז הממונה על התקציבים באוצר. לוי, יחד עם ראש הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים דאז אימן סייף, ראו בצמצום הפערים כלכליים יעד אסטרטגי ארוך טווח, שעיקרו יושג במאמץ מרוכז להגדלת הפריון של החברה הערבית הגדולה (וכן זו החרדית), על מנת להביא בפרק זמן קצר יחסית להגדלה ניכרת בתפוקה הלאומית הכוללת (Levi & Suchi, 2018). לכן המאמץ העיקרי התמקד במהלכים שהיו אמורים לאפשר את הרחבת שילובם של האזרחים הערבים בשוק העבודה, על בסיס הבנה לרוחב הקשת הפוליטית והציבורית כי חיוני – בראייה מאקרו-כלכלית – להתמודד בצורה מרוכזת ומקיפה עם בעיות העומק הכלכליות והחברתיות בחברה הערבית, שמהוות חסמים המונעים את פריצת הדרך הנחוצה והאפשרית של המשק הישראלי בכללותו. כדי לבחון את תוכנית 922, על מטרותיה והחסמים שעמדו בפניה מלכתחילה, מן הראוי לסקור את הקרקע הרעועה שעליה נבנתה התוכנית בשנת 2015, וזאת בחמישה תחומים מרכזיים הכרוכים זה בזה:

- **בתחום הכלכלי:** הפערים הכלכליים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית הלכו וגדלו בהתמדה (למ"ס, 2022). לדוגמה, לפי הלמ"ס, בשנת 2015 התבטאו פערי השכר בין שני המגזרים בהכנסה הממוצעת ברוטו לחודש של גבר יהודי, שעמדה אז על 12,316 ש"ח, לעומת 6,564 ש"ח לגבר ערבי (חדאד חאג' יחיא ועמיתיה, 2022). תחולת העוני

## התפלגות בני ה־18 לפי זכאות לבגרות בחינוך הערבי והעברי, 2016



י"א זכאים" כולל את אלה שלא סיימו י"ב ונשרו ממערכת החינוך.

מקור: החברה הערבית כמנוע צמיחה במשק הישראלי (תחאוכו, 2019)

**בריאות:** תוחלת החיים של אזרחים מהחברה הערבית הייתה נמוכה בארבע שנים בממוצע מזו של היהודים. כמו כן, מנתוני הסקר החברתי-כלכלי של הלמ"ס עולה כי חמישית מהערבים שנרשמו להם תרופות בשל בעיות בריאות מוותרים על קניית תרופות, בעיקר עקב מצבם הכלכלי (אליזרע, 2018), וכי תמותת תינוקות בחברה הערבית גדולה פי שלושה (!) מזו שבקרב הציבור היהודי (דוקטורס אונלי, 2017). נתוני פתיחה עגומים אלה שיקפו תמונה קשה של חסמי עומק שלא זכו להתייחסות תקציבית הולמת ולטיפול ממשלתי מערכתי לאורך השנים. אומנם בין שנת 2000 לדצמבר 2015 התקבלו שורה של החלטות ממשלה בעניין פיתוח של יישובים ערביים, אך התקצוב עבור כל אחת מאלה היה נמוך מהנדרש והתוצאות היו בהתאם (לביא, 2016). על רקע זה, תוכנית 922 שיקפה שינוי דרמטי בגישת הממשלה לחברה הערבית וכוונה אותנטית לחזקה בתחומים שלא זכו עד אז להתייחסות ראויה.

### עיקרי תוכנית 922

מטבע הדברים, יש פער בין כל תוכנית לבין ביצועה. כך גם במקרה של תוכנית החומש הנדונה, שהייתה מלכתחילה פורצת דרך ורחבת יריעה הן מבחינת התחומים שכיסתה והן מבחינת תקציבה הכולל (המרכז להעצמת האזרח, 2021). כדי לבחון את רמת הביצוע של תוכנית החומש הראשונה לחברה הערבית בשנים 2016–2020 נציג בקצרה את הנושאים העיקריים של התוכנית ומטרותיה, כפי שהוצגו בדצמבר 2015 (משרד ראש הממשלה, 2015):

- חינוך** – ההקצאה התקציבית לתוכנית החומש התפצלה (מסיבות בירוקרטיות ואחרות) בין החלטה 922 לבין החלטה נפרדת של הממשלה, מס' 1560 מ־19 ביוני 2016 (משרד ראש הממשלה,

של משפחות ערביות עמדה אז על כ־60 אחוזים ותופעת העוני בלטה בקרב יותר מ־50 אחוזים מהילדים הערבים.

- בתחום התעסוקה:** ההיקף המצומצם של שילוב נשים ערביות בשוק העבודה (כ־74 אחוזים מהן לא עבדו לפני השקת תוכנית החומש הראשונה) היה ועודנו מרכיב מרכזי בשיעור העוני של החברה הערבית. לעומתן, כ־70 אחוזים מהגברים הערבים מועסקים – שיעור הדומה לשיעור השתתפות בשוק העבודה של הגברים היהודים, כולל חרדים. הבעיה העיקרית היא שלעומת האוכלוסייה היהודית, רוב הגברים הערבים מועסקים בענפים כמו בינוי, תעשייה, מסחר ותחבורה, שבהם רמת המיומנות הנדרשת אינה גבוהה והשכר נמוך יחסית לענפים אחרים (שנתון סטטיסטי לישראל 2020, לוח 9.18).
- חינוך והשכלה:** הגידול בעוני ובפערי השכר נבע באופן מסורתי בין היתר מפערים ניכרים בהשכלה בין יהודים לערבים (בלס, 2020). אומנם בשנות ה־2000 נרשם גידול עקבי ברכישת השכלה בחברה הערבית, אך ערב השקת תוכנית 922 רק עשירית מבין הסטודנטים באוניברסיטאות ובמכללות בישראל היו מהחברה הערבית, ורק כמחצית מהתלמידים הערבים השלימו השכלה תיכונית.

- תשתיות תחבורה:** הקשר בין תשתיות תחבורה לתעסוקה ברור בעיקר בהקשר של האוכלוסייה הערבית, שבחלקה הגדול מתגוררת במרחק רב יחסית ממרכזי התעסוקה וממוסדות השכלה המרכזיים. 94 אחוזים מהאוכלוסייה הערבית התגוררו ערב השקת התוכנית ביישובים בעלי תשתיות לא מפותחות, לרבות תשתיות תחבורה (לביא, 2016, עמ' 66).

כוללת, בהיקף כה גדול, העוסקת ברמת פירוט גבוהה בשורה ארוכה של תוכניות בתחומי פיתוח חיוניים, היא לא פחות מדרמטית. חשיבותה גם בכך שטמונה בה הכרה בהזנחת החברה הערבית מצד הממשלה במשך שנים רבות, עד כדי אפליה קשה וממוסדת, ומכך עשויה להשתמע הכרה מודעת ומוצהרת בכוונת הממשלה לשנות תהליכים רב-שנתיים בכיוון הראוי. כל הערה על ביצוע התוכנית הזו חייבת להיבחן בפרספקטיבה חיובית זו.

על פי הסיכום הרשמי שהוצג ביוני 2021 על ידי השרה לשוויון חברתי וראש הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים (המשרד לשוויון חברתי, 2021ב), תוקצבה החלטה 922 בסכום של כ-10.7 מיליארד ש"ח, מהם הוקצו בפועל כ-9.6 מיליארד ש"ח על פי החלוקה הבאה: 4.58 מיליארד ש"ח עבור תשתיות פיזיות, 1.08 מיליארד ש"ח עבור תעסוקה וכלכלה, 1.14 מיליארד ש"ח עבור חינוך<sup>2</sup> והשכלה גבוהה, 1.38 מיליארד ש"ח עבור חברה וקהילה ו-1.41 מיליארד ש"ח עבור העצמת רשויות מקומיות. מתוך ההקצאה התקציבית הכוללת ליישום התוכנית בוצעו פרויקטים בסכום של כשישה מיליארד ש"ח, שהם כ-62 אחוזים מההקצאה.

הנתונים הרשמיים שפורסמו לגבי שיעור הביצוע מול התכנון אינם מאפשרים קבלת תמונה מלאה ומדויקת לגבי ההישגים של התוכניות השונות. עיקר הנתונים מציגים תשומות ולא תפוקות. התקציבים ליישום תוכנית 922 הועברו ממשרד האוצר ישירות למשרדי הממשלה האחראים למימוש התוכניות, ואלה לא תמיד מפרסמים נתונים מפורטים על ביצועיהם בכלל, ובמסגרת התוכנית הנדונה בפרט. נדגיש כי במהלך שנות ביצוע התוכנית התקיים שיתוף פעולה ברמה משתנה בדרגי העבודה של הפקידות הבכירה במשרדי הממשלה, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים וראשי הרשויות הערביות. חברי כנסת מהרשימה המשותפת ליוו את יישום התוכנית, וכן ארגוני החברה האזרחית הערביים כמו מרכז מוסאוא, סיכוי-אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי. להלן נצביע על ההערכה הכללית לגבי התחומים העיקריים:

• **חינוך:** מסקירה של נתוני התקצוב ניתן לקבל תמונה חלקית על תוצאות ההשקעה בתחום חיוני זה במסגרת תוכנית החומש הראשונה. נראה כי חלק גדול מההשקעות אכן זרמו למערכת החינוך: בתחומי החינוך הפורמלי הוקצה תקצוב דיפרנציאלי ניכר (המרכז להעצמת האזרח, 2021), אך קשה מאוד להעריך את השפעתו הישירה על הישגי התלמידים; בחינוך הבלתי פורמלי הועבר מדי שנה תקציב שנתי של 130 מיליון ש"ח. התוכנית הופעלה ב-76 רשויות

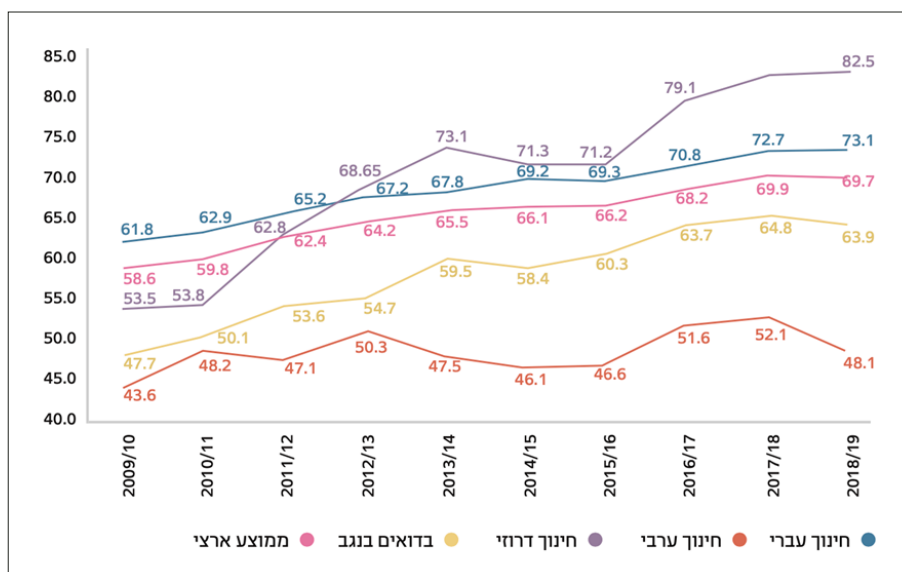
(2016). בתחומי החינוך הפורמלי עסקו סעיפי החינוך של תוכנית 922 בשיפור איכות ההוראה באמצעות העלאת רמת המתקבלים להוראה והשקעה בהכשרתם, בעיקר במקצועות הליבה. במקביל הוקצו 650 מיליון ש"ח לפיתוח החינוך הבלתי פורמלי. ההחלטה המאוחרת יותר (ולמעשה הנפרדת מ-922), בהיקף של 5.8 מיליארד ש"ח, עסקה בקידום ההישגים הלימודיים של התלמידים הערבים וקבעה ארבעה יעדים: הראשון – עלייה של 14 אחוזים בשיעור הזכאים לתעודת בגרות מקרב הלומדים בשכבת י"ב (שעמד אז על 59 אחוזים); השני – עלייה בהישגים הלימודיים של התלמידים הערבים במחצית משיעורם בעת קבלת ההחלטה, לכל הפחות; השלישי – עלייה של 17.5 אחוזים בשיעור הזכאים לתעודת בגרות העומדת בתנאי הסף ללימודים אקדמיים (על בסיס 45 אחוזים ב-2016); הרביעי – ירידה של 2.5 אחוזים בשיעור הנשירה מקרב הלומדים, כך שהנשירה לא תעלה על שלושה אחוזים מכלל הלומדים.

- **השכלה גבוהה** – היעדים שנקבעו בהחלטה המקורית של הממשלה מתייחסים לנרשמים (בשונה ממסיימים) לתארים באוניברסיטאות ובמכללות. כך נקבע היעד לנרשמים לתואר הראשון – 17 אחוזים מקרב בני המיעוטים, 12 אחוזים מהם לתואר שני ושבעה אחוזים לתואר שלישי.
- **תעסוקה** – מטרת התוכנית הייתה להביא לעלייה בשיעור התעסוקה ובשכר של אוכלוסיות המיעוטים בישראל. לצורך זה הוקצו 250 מיליון ש"ח להפעלת 21 מרכזי הכוון תעסוקתי, נוסף על השקעה של 231 מיליון ש"ח למעונות יום, על מנת לעודד יציאת נשים ערביות לעבודה. כחלק מכך הופנו 25 אחוזים מתקציב בינוי מעונות יום ליישובים ערביים.
- **תשתיות ותחבורה ציבורית** – נקבע שריון של 40 אחוזים לפחות מסך התוספות התקציביות לשירות בתחבורה הציבורית לטובת יישובי מיעוטים, במטרה להשוות עד שנת 2022 את רמת הנגישות של התחבורה הציבורית ליישובים אלה עם זו של יישובים יהודים. ההשוואה הייתה אמורה להימדד לפי תדירות השירות, רמת הכיסוי ומספר היעדים. ההחלטה כללה גם תקציבים לשיפור תשתיות הכבישים העירוניים והבין-עירוניים.

## הערכת הביצוע של תוכנית 922

אי אפשר להפריז בחשיבותו האסטרטגית של המהלך הממשלתי שהביא לקבלת החלטה 922 עבור החברה הערבית. עצם העובדה שהממשלה החליטה על תוכנית

## שיעור הזכאות לבגרות בקרב תלמידי י"ב, לפי מגזר חינוכי, 2009–2019 (באחוזים)



מקור: נתונים נבחרים על החינוך בחברה הערבית (מרכז המחקר והמידע, 2020)

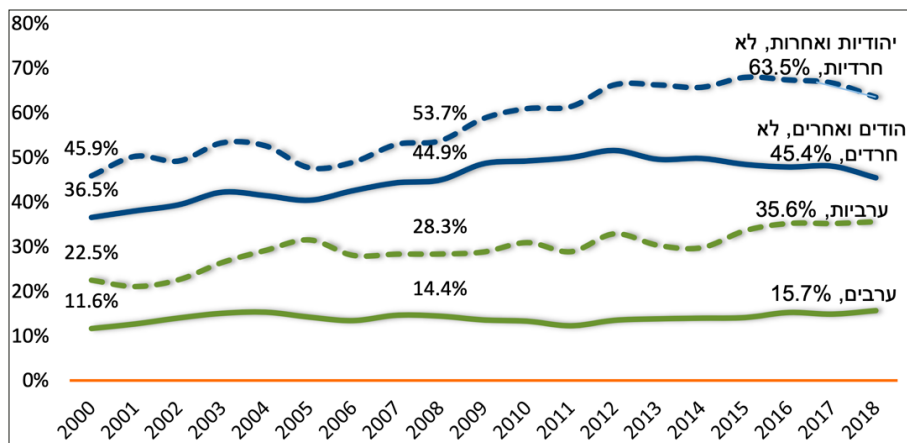
גדולים בין קבוצות שונות באוכלוסייה הערבית ובעיקר בקבוצה הבדואית.

### בשנת הלימודים תש"ף היוו סטודנטים ערבים 18 אחוזים מכלל הסטודנטים לתואר ראשון במוסדות להשכלה גבוהה בישראל, 15 אחוזים מכלל הסטודנטים לתואר שני ושבעה אחוזים מכלל הסטודנטים לתואר שלישי.

- ההשכלה הגבוהה:** תחום זה בולט כחריג, ובו הצליחה תוכנית החומש להשיג חלק מהיעדים שנקבעו ואף לעבור אותם, בעיקר בנושא הנרשמים הערבים למוסדות ההשכלה הגבוהה. תחום ההשכלה הגבוהה תוקצב ב־550 מיליון ש"ח (קריל ועמריה, 2019). בשנת הלימודים תש"ף היוו סטודנטים ערבים 18 אחוזים מכלל הסטודנטים לתואר ראשון במוסדות להשכלה גבוהה בישראל, 15 אחוזים מכלל הסטודנטים לתואר שני ושבעה אחוזים מכלל הסטודנטים לתואר שלישי (המועצה להשכלה גבוהה, 2021). עם זאת, בתוכנית הראשונה לא נקבעו יעדים מוגדרים ולא הייתה התייחסות מספקת לסטודנטים הנושרים, בעיקר מבין הגברים, כך שהפער בין החברה היהודית (ללא חרדים) לחברה הערבית נותר גבוה מאוד. לכך משמעות רבה לא רק מבחינה כמותית אלא גם מבחינות אחרות, בעיקר נוכח מספרם הרב יחסית של סטודנטים ערבים הלומדים בירדן ובגדה המערבית (מרכז המחקר והמידע, 2021).

מקומיות, שבהן הורחבה פעילות המתנ"סים ותנועות הנוער והוקמה תנועת 'אתגרים' לחיזוק מיומנויות חברתיות ומיצוי עצמי; בפיתוח מקצועי והכשרת מורים ערביים הושקעו 200 מיליון ש"ח. מבחינת ההישגים של התלמידים הערבים קשה לקבל תמונה מוסמכת של משרד החינוך, המציגה באופן בהיר את ההשפעה של ההשקעות התקציביות על הישגי התלמידים. נציין כי התקצוב, גם אם גדל באופן ניכר, הוא רק משתנה אחד מרבים בתחום רגיש זה. לפי הדוח של המרכז להעצמת האזרח לא הושגו מרבית היעדים שנקבעו בתחום זה, כולל הקטנת הפער בין דוברי העברית לערבית במבחני המיצ"ב במדע וטכנולוגיה, מתמטיקה ואנגלית, הגדלת שיעור הזכאים לתעודת בגרות, הגדלת שיעור הזכאים לתעודת בגרות איכותית והגדלת שיעור הניגשים לבגרות בחמש יחידות לימוד במתמטיקה. לעומת זאת הושגו היעדים שהוצבו באשר להישגים במבחני המיצ"ב בערבית ולצמצום שיעור הנשירה. עם זאת, בשנים האחרונות חל כנראה שיפור בכמה מהמדדים, ובאופן כללי אפשר להצביע על מגמה של צמצום מסוים בפערי ההישגים בין תלמידי החינוך הערבי לתלמידי החינוך העברי. עם זאת, ברבים מן המדדים יש עדיין פערים שפוגעים בסיכוי של תלמידות ותלמידים ערבים להשתלב בהשכלה גבוהה ובתעסוקה איכותית (המרכז להעצמת האזרח, 2021). כן חשוב לציין כי בהישגיה החשובים של האוכלוסייה הערבית בישראל בתחום ההשכלה ניכרות מגמות שונות, המצביעות עדיין על פערים

## סטודנטים בשנה ראשונה באקדמיה בישראל ביחס לשנתונים הרלוונטיים



\* נתוני הסטודנטים לתואר ראשון מחולקים בממוצע ארבעה שנתונים של הקבוצות השונות בגילאי 20-24. הנתונים אינם כוללים את הסטודנטים באוניברסיטה הפתוחה.  
מקור: עיבודי החוקרים לנתונים שהתקבלו מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
מקור: החברה הערבית כמנוע צמיחה במשק הישראלי (תחאוכו, 2019)



המשרד  
לשיווק חברתי

## תחום החינוך וההשכלה הגבוהה



### משרד החינוך



### המועצה להשכלה גבוהה



#### משרד החינוך פעל ב-922 ב-3 צירים:

הכשרת עובדי  
הוראה

השקעה של 200  
מלש"ח בפיתוח  
מקצועי, התמחויות  
וכניסה להוראה,  
והכשרת עובדי  
הוראה

חינוך בלתי  
פרומלי

תקציב שנתי של  
130 מלש"ח  
בתכנית אתגרים  
לחינוך הבלתי  
פרומלי ב-76  
רשויות

חינוך פורמלי  
ושיפור הישגים

תקצוב דיפרנציאלי  
בבתי ספר יסודיים  
וחטיבות ביניים  
במהלך 922

עליה במדד קליטת  
מורים חדשים  
במ"צ

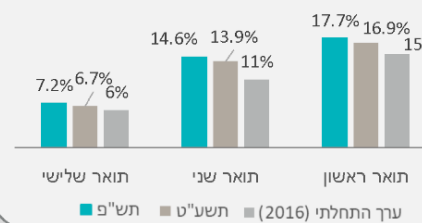


בכל שנה, קיימת  
עלייה במס בני הנוער  
המשתתפים  
בפעילויות

קיימת עלייה בזכאות  
לתעודת בגרות  
מהלומדים ב"ב

- תחום השכלה גבוהה בחברה הערבית **תוקצב**
- בכ-550 מלש"ח בשנים 2016-2020
- הושגו כל היעדים** שהציב המל"ג ב-922 לשיעור הסטודנטים לתואר ראשון, שני ושלישי מקרב החברה הערבית

#### שיעור הסטודנטים מהחברה הערבית מתוך כלל הסטודנטים בהשכלה גבוהה



מקור: המשרד לשיווק חברתי, 2021, עמ' 27

בחינה מדוקדקת של מגמות מראה שעוד לפני משבר הקורונה חלה ירידה בשיעור הגברים מקרב החברה הערבית המשתתפים בכוח העבודה. מן העבר השני של המתרחש, בחינה של מגמות התעסוקה מצביעה גם על גידול בשיעור התעסוקה של נשים. למעשה כבר לפני משבר הקורונה שיעור הנשים המועסקות עלה על 40 אחוזים. עם זאת, גובה המשכורת של גברים ונשים בחברה הערבית עלה ביותר מאלף ש"ח.

- תעסוקה:** בחינת תחום זה מעוררת קשיים ניכרים בקביעת ההערכה, בשל משבר הקורונה שפרץ בשנה האחרונה של תוכנית החומש והוביל לגידול בשיעורי האבטלה. משבר זה פגע במידה ניכרת בעובדים בעלי מיומנויות נמוכות, המשתייכים לשכבות הנמוכות. אי לכך הפגיעה בכוח העבודה בחברה הערבית הייתה משמעותית יותר מאשר בכוח העבודה של יהודים שאינם משתייכים לחברה החרדית. ואולם



תוכננו יחידות דיור ביישובים הערביים, על קרקע פרטית ועל קרקע של המדינה, בסדר גודל שתואם את חלקם באוכלוסייה. בחלק מהם הייתה מעורבת הותמ"ל – הוועדה לקידום מתחמים מועדפים לדיור. כמו כן הוחל בבניית מבני ציבור ובתכנון בנייה רוויה בחלק מהיישובים הערביים.

• **תשתיות ותחבורה ציבורית:** הנתונים שפורסמו על ידי משרד התחבורה מצביעים על עמידה בביצוע מול היעדים בשיעור גבוה של 84 אחוזים מהמדדים שנקבעו עד סוף 2020. עם זאת, בבדיקה של המרכז להעצמת האזרח הוצג כי קיים עדיין פער גדול מאוד בין רמת התחבורה הציבורית ביישובי המיעוטים לכלל הארץ, במדדים שהוגדרו. בין השאר מדובר בסעיפים העוסקים בתשתיות ובתחבורה ציבורית שלא בוצעו, כך שלא הוגדלו היקפי הפרויקטים בין רשויות מקומיות ולא פותחו כבישים חוצי יישובים.

### חסמי עומק מרכזיים לביצוע תוכניות בחברה הערבית

אך טבעי הוא שעל רקע ההזנחה רבת השנים של החברה הערבית מצד המדינה, נתקלה תוכנית החומש הראשונה בחסמים משמעותיים ששיבשו או האטו את ביצוע התוכניות השונות. המדינה גם מכירה בקיומם של חסמים אלה (המשרד לשוויון חברתי, 2021ב).

אולם יש לזכור שבשנים אלו פרח המשק הישראלי, ובעקבות זאת עלה השכר הממוצע במשק. לכן לא ברור מה הייתה התרומה הישירה, אם בכלל, של המאמץ הממשלתי בנדון. נציין עוד כי ההשקעה השנתית לבניית מעונות יום לעידוד תעסוקת נשים לא הגיעה למינימום הנדרש של 25 אחוזים. לעומת זאת הביצוע בתחום ההכון התעסוקתי היה טוב, ועלה בקנה אחד עם התוכנית המקורית.

• **הדיור והתכנון העירוני:** התוכנית כללה הודעות של כמה משרדי ממשלה בעניין הקצאת תקציבים להשלמת התכנון המתארי, לקידום התכנון המפורט, לתקצוב תוכניות לצורכי רישום והסדרת מקרקעין וכן לרישום תוכניות איחוד וחלוקה להקמת מוסדות ציבור, שמירה על השטחים הפתוחים המיועדים לרשויות מקומיות וסבסוד עלויות הפיתוח ביישובים לצורך בנייה רוויה.

נזכיר כי עיתוי הפעלת תוכנית החומש הראשונה התחבר לתהליכי היישום של הרפורמה המקיפה בתחום התכנון והבנייה במדינה, שאושרה במאסר 2014 ונועדה להפחית את הבירוקרטיה ואת זמני ההמתנה לאישורים השונים, וכן לפשט את הליכי התכנון והבנייה. שילוב התוכניות סלל את הדרך להכשרת שטחי בנייה למגורים ולפיתוח אזורי תעסוקה גם עבור החברה הערבית. כך למשל, בתוכנית העבודה של מנהל התכנון במשרד האוצר



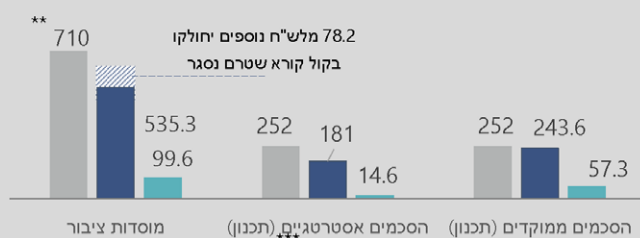
המשרד  
לשיוון חברתי  
החברה הערבית

## הפעילות של משרד הבינוי והשיכון בהחלטת הממשלה



### משרד הבינוי והשיכון פועל במסגרת החלטת הממשלה 922 למען שיפור מצב הדיור ביישובי החברה הערבית

#### הקצאה תקציבית וניצול בפועל מול התקציב המתוכנן לחומש (מלש"ח)



שיעור הניצול התקציבי של המשרד מתוך ההקצאה בפועל עומד על: 18%

התקציב המתוכנן לחומש לפעילות המשרד בהחלטת הממשלה 922:

1,412 מלש"ח

#### התקציב מיועד ל:

- מוסדות ציבור (מרקם ותיק ומרקם חדש)
- הסכמים אסטרטגיים\*
- הסכמים ממקדים\*

\* ההסכמים האסטרטגיים כוללים תכנון בקרקע מדינה וקרקע פרטית, תכנון מתארי ותכנון מפורט. הממוקדים תכנון בקרקע מדינה פרטית, ומענק ראש שטח \*\* בנוסף ל-40 מלש"ח שהוקצו לטובת החלטת הממשלה 1480, מהם נוצלו 12.4 מלש"ח

26 \*\*\* 15 רשויות אסטרטגיות: יפיע, כפר כמא, סח'נין, כפר מנדא, עראבה, אום אל פחם, באקה אל ג'רביה, ג'דידה מכר, טיבה, נצרת, שפרעם, עארה ערערה, כפר קאסם, טירה וטמרה (מתוכם, 12 רשות עמדה בתמיכה ועבר בין שלב א' לשלב ב' של ההסכם)

מקור: המשרד לשיוון חברתי 2021, עמ' 26



המשרד  
לשיוון חברתי  
החברה הערבית

## תחום התשתיות הפיזיות



### הפעילות בתחום והישגים נבחרים

### משרדים

#### משרד השיכון:

- תקצוב 128 פרויקטי מוסדות ציבור, והשלמת בניית 26 חתימת הסכמים אסטרטגיים וממוקדים לתכנון ברשויות

#### הרשות הלאומית למים וביוב:

- ביצוע מעל 86 פרויקטים להקמה ושדרוג תשתיות ביישובי המיעוטים עליה באחוז ההתבייבות ל-90%

#### משרד התחבורה:

- ביצוע 82 פרויקטי כבישים עירוניים ברשויות מקומיות
- עלייה במספר הישובים בהם פועל שירות תחבורה ציבורית

#### מינהל התכנון:

- הושלם תכנון תכניות מתאר ב-20 רשויות מקומיות
- גיוס כ-23 מתכננים אסטרטגיים ל-23 רשויות

#### משרד המשפטים



#### הרשות הממשלתית למים ולביוב



#### מינהל התכנון



#### משרד הבינוי והשיכון



#### רשות מקרקעי ישראל



#### משרד התחבורה והבטיחות בדרכים



מקור: המשרד לשיוון חברתי, 2021, עמ' 25

ומנהלים בכירים לסחיטת דמי חסות של ארגוני הפשיעה הערביים, שמצאו בכך מקור הכנסה ניכר וזמין. סוגיה נוספת בהקשר זה קשורה למידת התמיכה והמעורבות של ההנהגה הפוליטית הערבית במאמץ המדינתי להשקיע בפיתוח החברה הערבית. בעניין זה התמונה אינה חד־משמעית, בעיקר בקשר למידת המעורבות או ההשפעה של המנהיגות הערבית על גיבוש תוכנית 922. ההנחה הרווחת הייתה כי ככל שמעורבותם של המנהיגים הערבים תהיה רבה יותר, כך אפשר היה להשיג תוצאות תודעתיות טובות יותר לתוכנית ולמידת מימושה.

בעיה חשובה נוספת המחייבת עיון והתייחסות קשורה לנטייה של הממשלה לפזר תוכניות חומש לפיתוח החברה הערבית בין משרד ממשלה שונים. כך גובשו ויושמו באותה תקופה במקביל לתוכנית 922, שהאחריות לתיאום הבין־משרדי שלה הוטלה על המשרד לשוויון חברתי, מספר תוכניות חומש נוספות שהאחריות ליישומן הוטלה על משרדים שונים. תופעה זו, הנעוצה גם בשיקולים פוליטיים־קואליציוניים, מגבירה את הקושי בתיאום בין התוכניות וביצירת סנכרון ואיזון נכונים ביניהם תוך כדי ביצוע. סוגיית התיאום הבין־משרדי היא קריטית ולכן מחייבת חשיבה מערכתית מחודשת לגבי הדרך הנאותה להתייחס לממד הפיצול.

### חסמים פנימיים בחברה הערבית: מאפיינים פוליטיים ומאפיינים חברתיים־תרבותיים

מעבר לאפליה והזנחה שאפיינו את מדיניותן של רוב ממשלות ישראל כלפי החברה הערבית, קיימים בקרבה מאפיינים פוליטיים וחברתיים־תרבותיים, התורמים אף הם לעיכוב בהתפתחותה ובקידומה. גורמים אלה הקשו על ניסיונות רציניים שנעשים בשנים האחרונות מצד המדינה להביא לשינוי ממשי במציאות החיים של הערבים, באמצעות תוכניות חומש עתירות תקציבים. בספרות המחקרית ניתן למצוא התייחסות מרחיבה לחסמים אלו. בפרק זה בחרנו להתייחס בקצרה לחסמים הבולטים והמשמעותיים, להבנתנו.

#### מאפיינים פוליטיים

רבים מהמנהיגים הפוליטיים ומאנשי הציבור הערבים כורכים בין המאבק הלאומי בסכסוך הישראלי־פלסטיני לבין המאבק האזרחי הגליטימי לשוויון זכויות. לפיכך המפלגות הערביות רואות בישראל מדינה קולוניאלית לא־דמוקרטית, דוגלות בהקמת מדינה פלסטינית לצד ישראל ובהפיכת המדינה היהודית לדו־לאומית, ולמעשה מנהלות "פוליטיקה של עימות" (סמוחה, 2021, עמ' 4).

למרות ההכרה שתוכנית 922 הביאה לכמה הישגים חשובים מאוד, נראה כי התמונה הכללית מעורבת למדי. זאת בעיקר משום שהבעיה המרכזית בקידום החברה הערבית בישראל באמצעות תוכניות חומש אינה בהכרח זו התקציבית בלבד, החשובה כשלעצמה. הבעיה העיקרית היא קיומם של חסמים בולטים בזיקות המורכבות בין המדינה ומנגנוניה לבין החברה הערבית עצמה, ויכולותיה או נכונותה לקבל על עצמה אחריות מרחיבה בקידום תוכניות הפיתוח בה. דוח הרשות לפיתוח כלכלי לגבי סטטוס יישום תוכנית 922 מפרט חסמים אלה וקובע כי הם פגעו ביישום כל אחד מסעיפי התוכנית. בין אלה בולטים: מחסור בקרקעות מדינה; תהליכי תכנון מורכבים וארוכים; מחסור במשאבי כוח אדם ברשויות המקומיות, בעיקר בתחום ההנדסה; קושי רב באיגום משאבים ובהעמדת מימון תואם (מצ'ינג) לתקציבים ממשלתיים; פער בין התכנון והמציאות; היעדר כלים לביצוע בקרה ומעקב בזמן אמת (המשרד לשוויון חברתי, 2021).

מדובר בחסמי עומק המחייבים טיפול ממשלתי הולם ויסודי לטווח הארוך. כל עוד לא יפתרו חסמים אלה והנושאים יקודמו לפחות לרמה המקובלת בהתייחסות המדינה לחברה היהודית, הם ימשיכו להוות מכשול בפני ביצוע אפקטיבי של תוכניות חומש, חיוניות ככל שיהיו, לחברה הערבית. בין אלה בולטת בעיית היכולות הניהוליות הלא־מספקות של מרבית הרשויות המקומיות הערביות ומחייבת התייחסות עומק מקיפה. משרד הפנים פעל במסגרת החלטת הממשלה 922 למען פיתוח היכולות הללו של הרשויות המקומיות הערביות, בדגש על ניסיון לקדם פרויקטים כלכליים מניבים ופיתוח מקורות הכנסה עצמיים. נוסף על כך, בהיות הרשויות המקומיות המוציאות לפועל העיקריות של מרכיבי תוכנית החומש, נדרשו משאבים לחיזוק כוח האדם המקצועי ברשויות ובעיקר במחלקות ההנדסה, כך שיוכלו לנצל את התקציבים בצורה אפקטיבית.

מענים בטווח הקצר ניתנו בהקצאת תקנים לרשויות הערביות עבור מתכננים אסטרטגיים, וכן לפרויקטים כמו מיזם 'מוארד', שמתקיים בשותפות עם משרד הפנים, משרד האוצר וג'וינט אלכא. במסגרת מיזם פורץ דרך זה בוצעה הכשרה והשמה של מנהלי ומובילי פיתוח כלכלי ומיצוי משאבים ב־44 רשויות מקומיות ערביות ובדואיות בצפון הארץ. נראה שגם הישגיו של מיזם חשוב זה לא היו מלאים והותירו חלק לא קטן מהרשויות המקומיות הערביות ללא מענה מספיק. אחד מהלקחים המובילים מתוכנית 922 היה שמערך הרשויות המקומיות מחייב מתן פתרונות רדיקליים (ראו להלן). לקושי זה נוספו תופעות חמורות של שחיתות וחשיפת ראשי רשויות

מפרנס יחיד ובולמות את התפתחות החברה (פפרמן, 2008).

החברה הערבית מתאפיינת במשלחי יד מסורתיים, פיזיים בעיקרם, כמו בניין וחקלאות. בני החברה פונים לרוב למספר מצומצם של תחומים אקדמיים כמו רוקחות וחינוך. המגזר העסקי הערבי מורכב מעסקים ומחברות קטנות, בעיקר בתחום המסחר והבינוי.

בעיה נוספת שמשפיעה על החברה הערבית היא השחיתות הרבה בהתנהלות הרשויות המקומיות הערביות, כפי שמראים הממצאים של דוח מבקר המדינה. לפי דוח ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, קיימת פשיעה מכוונת כלפי גורמים בשלטון המקומי (משרד ראש הממשלה, 2020). גורמי פשיעה אלה מתערבים בבחירת מועמדים לשלטון המקומי ופועלים בדרכים שונות (כולל בשימוש בסחיטה ואיומים) על מנת לקבל לידיהם תקציבים המגיעים לרשויות המקומיות (לרר, 2020).

### עיקרי תוכנית החומש השנייה – החלטת הממשלה 550 (אוקטובר 2021)

תוכנית החומש השנייה שכותרתה 'תכנית רב שנתית למגזר הערבי – תקאדום' (המשרד לשוויון חברתי, 2021ה), המכונה בערבית תקאדום (התקדמות), אושרה בממשלה ב-24 אוקטובר 2021 בתקציב מוכרז כולל של כ-30 מיליארד ש"ח. במקביל לתוכנית החדשה לפיתוח כלכלי וחברתי אושרה גם תוכנית רב-שנתית למיגור הפשיעה בחברה הערבית (משרד ראש הממשלה, 2021ג) – בסך 2.5 מיליארד ש"ח נוספים. שתי התוכניות קשורות זו בזו מבחינת התפיסה הבסיסית המחייבת השקעה מדינתית ניכרת בחברה הערבית. בצד שתי תוכניות אלה יש להזכיר גם את תוכניות החומש המקבילות לחברה הבדואית (הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, 2017), לדרוזים ולצ'רקסים (משרד ראש הממשלה, 2021ב), למזרח ירושלים (משרד ראש הממשלה, 2018), וכן זו המיועדת לערים המעורבות. הרקע לתוכנית החומש השנייה שונה מזה של תוכנית 922. בתוכנית החומש הראשונה נקודת המבט הייתה תקציבית בעיקרה: הונח אז כי תקציב המדינה אינו מספק מענה שוויוני לאוכלוסיות השונות, מדיר למעשה את החברה הערבית ולכן יש לתקן מיסודו את מנגנון הקצאת התקציבים. בהתאם לכך נקבע אז שכל משרד ממשלתי יקצה חלק מתקציבו לחברה הערבית, בהתאם לגודלה באוכלוסייה הכללית. הרעיון המרכזי היה שבדרך זו ניתן יהיה עם הזמן להדביק את הפערים בין שתי החברות. זאת ועוד, התחומים החשובים ביותר בתוכנית

### מעבר לאפליה והזנחה שאפיינו את מדיניותן של רוב ממשלות ישראל כלפי החברה הערבית, קיימים בקרבה מאפיינים פוליטיים וחברתיים-תרבותיים, התורמים אף הם לעיכוב בהתפתחותה ובקידומה.

זו מנעה במשך השנים השתלבות של המפלגות הערביות בקואליציות ממשלתיות ובתהליכי קבלת החלטות, גם כאלה הקשורות לחברה הערבית. ישיבתן באופוזיציה תרמה לקוצר ידן בטיפול בבעיות יסוד של החברה הערבית.

פוליטיקת עימות זו נתפסת בציבור היהודי כהזדהות עם האויב הפלסטיני וכחתימה לשלילת הצביון היהודי של המדינה. היא מובנת כחוסר נאמנות למדינה עד כדי ראיית הערבים כגיס חמישי, והדבר תורם לעימות בין שתי החברות: מצד אחד, גוברים הקולות שדורשים לפגוע במעמדם של הערבים ולצמצם בזכויות האזרחיות שהם צברו; ומצד שני מעמיקה האפליה החברתית הלא-ממוסדת של הערבים, הבאה לידי ביטוי בתחושות שלהם, של אפליה בחיי היום-יום.

### מאפיינים חברתיים-תרבותיים

הרשויות המקומיות הערביות מתאפיינות ככלל בניהול לקוי של ענייניהן, הנובע במידה רבה מרמה נמוכה של תרבות ארגונית, ממאבקי כוח פנימיים ומניהול פיננסי פגום. על כך נוספת מעורבות של החמולות בניהול השלטון, המתבטאת במינויים בלתי מתאימים ובחלוקת משאבים וטובות הנאה למקורבים. זאת בהיעדר מסורת של שירות ציבורי ומנהל תקין. אלה תורמים למצבן הכלכלי הרעוע של הרשויות.

הבעלות החמולתית על הקרקעות מונעת אפשרות לסחור בהן ומהווה חסם בפני פיתוח (אבו שרקה, 2010, עמ' 87-92). הבעלות הפרטית על הקרקעות, מנהגי ההורשה ותפיסת הבעלות עליהן כערך מכבידים על האפשרות להתמודד עם המחסור בקרקעות (חמאיסי, 2006).

החברה הערבית עודנה חברה פטריארכלית, שבה האישה נמצאת במקום נמוך בהיררכיה המשפחתית. אומנם יותר ויותר נשים ערביות רוכשות השכלה ויוצאות לעבודה בעשור האחרון, אך אין בכך כדי להשוות את מעמדם של הנשים לזה של הגברים. המשפחה הערבית טרם עברה שינוי ערכי-מבני שיאפשר השגת שוויון לנשים והשתלבות בכוח העבודה (ניג'ם-אכתיילאת ועמיתיה, 2018). מציאות זו, וכן תופעות בלתי חוקיות כמו פוליגמיה, מעמיסות את נטל הפרנסה במשפחה על

משרד החינוך עולה כי הפערים בין תקצוב החינוך בחברה הערבית ובחברה היהודית לבין מרכיביו נותרו בעינם, למרות העלייה הנומינלית בהשקעה התקציבית לחברה הערבית. כך למשל, על פי נתונים שפורסמו בסוף 2021 ייהנה תלמיד יהודי ממוצע מתקציב של 42 אלף ש"ח לשנה, בעוד שמקבילו הערבי יזכה לתמיכה של 28 אלף ש"ח בלבד (דטל, 2021). על רקע זה ולאור לקחי התוכנית הראשונה, תוכנית החומש השנייה שמה לה למטרה, כתפיסה כוללת, לקטוע את תהליכי האפליה המתמשכים במערכת החינוך באמצעות הקצאה של שישה מיליארד ש"ח (יותר משני שלישים מכלל ההקצאה למערכת החינוך הערבית) לתקצוב הדיפרנציאלי שאמור להתמודד ישירות עם הפערים בתחומים הלימודיים. לפי שיטת תקצוב זו, תלמידים משכבות חלשות באוכלוסייה יקבלו תקציבים גדולים יותר מתלמידים משכבות מבוססות באוכלוסייה. נציין כי מדובר אומנם בסכום חסר תקדים, אולם גם הוא אינו מספיק לסגירת הפער הקיים בסך 14 אלף ש"ח לשנה בהקצאה בין תלמיד יהודי לערבי אלא רק לצמצמו במחצית, בפרק זמן של חמש שנים. מבחינת נושאים מדגישה התוכנית החדשה לחינוך בחברה הערבית את חשיבות לימוד השפה העברית בקרב תלמידים ערבים, ואת האוריינות הדיגיטלית לגיל הצעיר.

• **צעירים חסרי מעש בחברה הערבית:** נמצא כי סוגיה זו מרכזית וקריטית לא רק ברמה המגזרית אלא גם כבעלת השלכות כלל-מדיניות מדאגות. לצורך זה קיימת בתוכנית הממשלתית לבלימת האלימות והפשעה בחברה הערבית (תוכנית 549) התייחסות נרחבת גם למרכיבים ה"רכים" של התמודדות מאתגרת זו. מדובר ביותר מ־30 אחוזים מבין הצעירים בחברה הערבית בגילים 18-24 המוגדרים "חסרי מעש", בהשוואה לכ־18 אחוזים בחברה היהודית (המשרד לשוויון חברתי, 2021ד). היקף התופעה גדל באורח ניכר בשנים האחרונות ממש, תוך כדי ביצוע תוכנית החומש הראשונה (!). לכך השלכות מפליגות בתחומים רבים, לא רק בנושא החינוך והתעסוקה אלא גם על האלימות והפשעה הגואים בחברה הערבית ועל היקפי התעסוקה בכלל המשק. על מנת להתמודד עם מכשלה קשה זו הוחלט בממשלה לראות בתחום זה יעד בעדיפות גבוהה. תוכנית החומש השנייה מתייחסת לנושא זה בין השאר באמצעות תוכנית 'שנת מעבר' (gap year), שמטרתה לספק לצעירים הערבים גשר בין הלימודים לשלב הבא בחיים, בתעסוקה או באקדמיה.

922 היו ההקצאות לתחומי התשתיות (כבישים, מים וביוב ועוד) והחינוך.

הרעיון המוביל בגיבוש התוכנית השנייה אינו רק כלכלי מובהק, מבית מדרשו של משרד האוצר. תוכנית החומש השנייה עוצבה בעיקר על רקע ההבנה הרווחת בהנהגת המדינה, גם בממשלה הקודמת, כי יש להבטיח המשך והרחבת ההשקעות של המדינה בחברה הערבית, ולמעשה ליצור רצף בהשקעה זו לאורך שנים כך שיווצר סיכוי לצמצום הפערים בין שתי הקבוצות. לכך התלווה גם השיקול הפוליטי, הקשור להקמת קואליציה בתמיכת רע"ם.

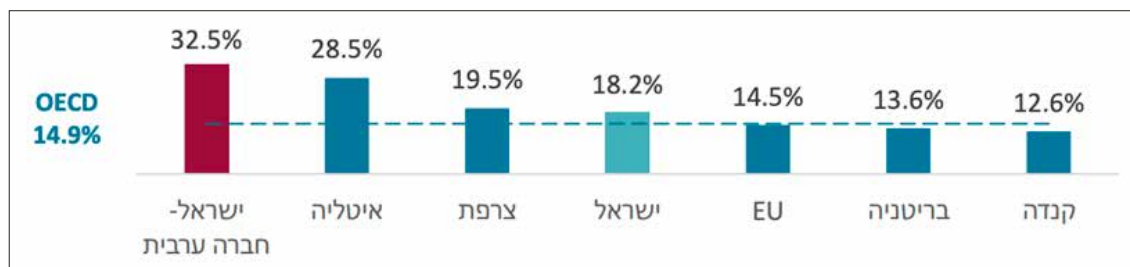
בתוכנית החומש השנייה ניתנה עדיפות רבה יותר לפיתוח חברתי לעומת התוכנית הראשונה. זאת בצד מגוון רחב של נושאים חדשים שנעדרו מהתוכנית הקודמת, משיקום וטיפול בנוער מנותק בחברה הערבית, רווחה, ספורט ותרבות ועד עולם הדיגיטל, פריסת סיבים אופטיים ביישובים הערביים לצורך שיפור הנגישות התקשורתית עבור התא המשפחתי, החברה והכלכלה המקומית. ההחלטה כוללת תחומי פעילות נוספים שלא נכללו בתוכניות חומש קודמות, תוך דגש על פיתוח מנועי צמיחה ברמת הרשות המקומית וברמה האזורית. ההחלטה עוסקת גם בהעלאת הפריזון בחברה הערבית ובתרומה לכלכלה הלאומית, תוך שימת דגש על שיפור תחומי ההשכלה והתעסוקה.

בהשוואה בין שתי תוכניות החומש המובילות, 922 ו־550, חשוב לראות את ההבדלים התקציביים ביניהם, גם בהתחשב בתוכניות החומש הנלוות לבדואים, לדרוזים ולצ'רקסים, ולאחרונה גם זו המיועדת להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית (משרד ראש הממשלה, 2021ג). בעוד שהסדרה הראשונה של תוכניות החומש הנלוות להחלטה 922 הסתכמה בכ־15 מיליארד ש"ח בקירוב, תוכניות החומש הנוכחיות מסתכמות ביותר מ־32 מיליארד ש"ח. הקבוצה הנוכחית כוללת את תוכנית 550 בסך כ־18 מיליארד ש"ח ליישובים הערביים הכלולים בתוכנית (לא כולל בדואים ותושבים של ערים מעורבות); התוכנית לבדואים בנגב – כחמישה מיליארד ש"ח; ההחלטה על ההתמודדות עם הפשיעה והאלימות – כ־2.5 מיליארד ש"ח; ויישובים דרוזיים – שישה מיליארד ש"ח.

## סעיפים מרכזיים בתוכנית החדשה:

• **חינוך:** התחום שזכה לכשליש מכלל התקציב הרב־שנתי של תוכנית החומש השנייה (הקצאה של 9.4 מיליארד ש"ח) הוא החינוך בחברה הערבית. זאת לאור ההצלחה המוגבלת במימוש ההשקעות (הפחותות) בנושא זה בתוכנית הראשונה. מנתוני

### שיעור הצעירים חסרי המעש בחברה הערבית בישראל בהשוואה לנתון הכללי ולמדינות נבחרות, (גילאי 20–24), 2019



מקור: צעירים בחברה הערבית (המשרד לשוויון חברתי, 2021)

אמורים לסייע לצעירים הערבים להיקלט בשוק התעסוקה בעבודות המצריכות מיומנויות גבוהות יותר, ומכאן שכר גבוה יותר. יש להכיר בעובדה כי תוכנית החומש הראשונה לא הצליחה לחולל שינוי של ממש בתחום זה, ויש לזכור גם כי מדובר בתהליך ארוך שלא יוביל לתוצאות מיידיות. על כן, היעדים שהציבה הממשלה לשנת 2026 הם ריאליים ועומדים על שיעור תעסוקה של 75.8 אחוזים בקרב גברים ערבים (בני 25–64) ו-46.3 אחוזים בקרב נשים.

**תעשיית ההייטק:** שילוב אזרחים מהחברה הערבית בשוק ההייטק מתכתב היטב עם אמירתו של מנהל הרשות לקידום כלכלי של החברה הערבית, כי מדובר בתוכנית המפתחת מנוע צמיחה לא רק לחברה הערבית אלא גם למשק הישראלי כולו (חיימוביץ', 2021). בעשורים האחרונים תעשיית ההייטק היא הקטר של המשק הישראלי. עם זאת קיים מחסור ניכר בעובדים בתעשייה זו, ואחד המאגרים הפוטנציאליים החשובים למילוי פער זה צריך להגיע מהחברה הערבית. על כן, אימוץ חלק מהמלצות 'הוועדה הבין משרדית לקידום חדשנות והייטק בחברה הערבית', שהוגשו לממשלה ביוני 2021, הוא צעד חשוב בכיוון זה (המשרד לשוויון חברתי, 2021א). על פי נתוני הוועדה (שהסתמכה על המלצות עמותת צופן), רק 2.5 אחוזים מכלל העובדים בתעשיית ההייטק הם ערבים. הגדלת שיעור העובדים מהחברה הערבית תאפשר לחברות ההייטק להימנע מהעברת משרות אל מעבר לים, וכן תאפשר תעסוקה איכותית לעובדים מהחברה הערבית. בתוכנית החומש הנוכחית הוקצו 600 מיליון ש"ח לטובת שילובם של ערבים בהייטק, באמצעות תמיכה לסטודנטים ערבים, תמיכה במיזמים טכנולוגיים, קורסי העשרה מדעיים והשקעה בתשתיות תומכות, לרבות הקמת מתחם נוסף לתעשיית ההייטק בחברה הערבית (בנק ישראל, 2021).

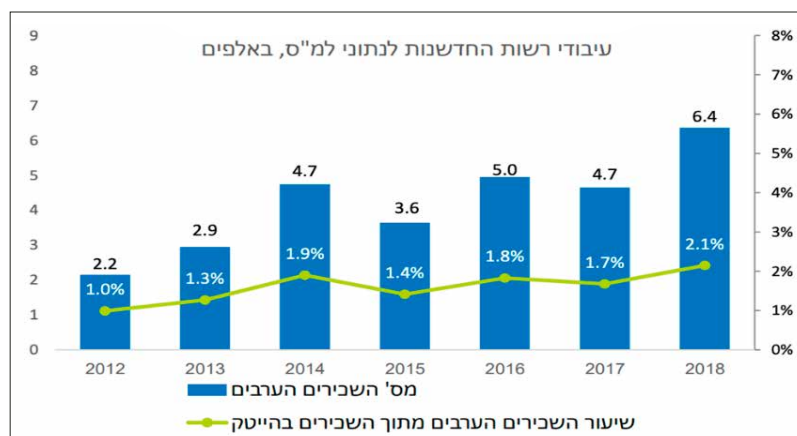
המשרד לשוויון חברתי אמור להפעיל את התוכנית בשיתוף עם גורמים אחרים. פירוט מלא של התוכניות הממשלתיות בעניין הנוער המנותק אפשר למצוא במסמך המציג את ההמלצות של הצוות הבין-משרדי בנדון (המשרד לשוויון חברתי, 2021).

- דיוור ופיתוח:** החלטה 550 עוסקת בהרחבה בתחומים אלה. בין השאר נקבע יעד של שיווק 5,000 יחידות דיוור על קרקעות המדינה בשנת 2022 ועד 9,000 יחידות דיוור בשנת 2026, באמצעות שיפור הכלים להגברת הזמינות של קרקעות מדינה לדיוור ולהקמה של מוסדות ציבור. זאת גם בתחומי התכנון האורבני והסרת חסמים בו, חיזוק הוועדות המקומיות ויחידות ההנדסה ברשויות המקומיות, היתרי בנייה ופיתוח הקרקעות והתשתיות. לצורך העניין הוחלט גם על הקמת צוות יישום ובקרה. המפתח לקידום נושא חיוני זה הוא בקביעה מושכלת של קריטריונים להגדלת היקפי הבנייה למגורים ובבקרה על היישום של אלה הלכה למעשה (חמאיסי, 2019).

### הגדלת שיעור העובדים מהחברה הערבית תאפשר לחברות ההייטק להימנע מהעברת משרות אל מעבר לים, וכן תאפשר תעסוקה איכותית לעובדים מהחברה הערבית.

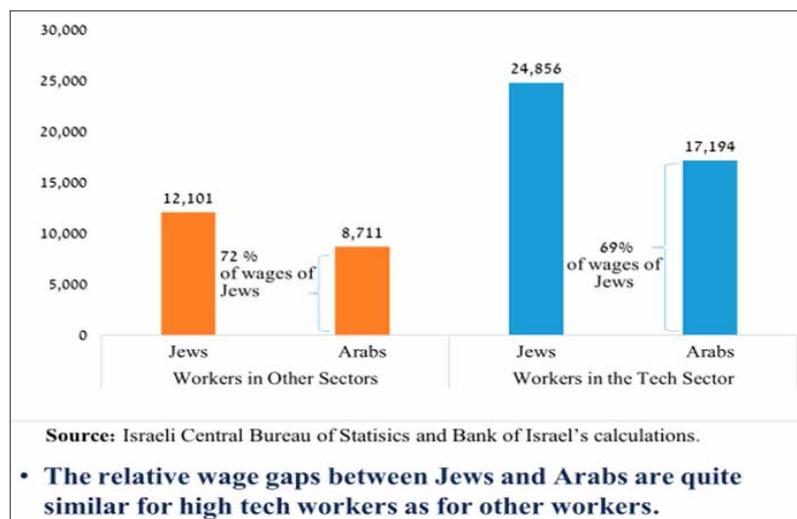
- תעסוקה:** תחום זה קשור בעבודות לתחומים אחרים כמו חינוך, תשתיות ותופעת הנוער המנותק. על כן החלטת הממשלה אימצה את המלצות הוועדה הבין-משרדית בנושא תעסוקה (המשרד לשוויון חברתי, 2021), ושמה דגש על אוכלוסיית היעד בין גיל 18 ל-35. חיזוק אוריינות דיגיטלית, חיזוק מיומנויות בשפה העברית ובשפה האנגלית והגדלת מספר הסטודנטים מהחברה הערבית הם מרכיבים מרכזיים בשאיפה להגדיל כבר בטווח הבינוני את מספר המועסקים בשכבות גיל אלה. הכלים הללו

### מספר השכירים והשכירות הערבים ושיעורם מכלל השכירים בהייטק



מקור: דוח הון אנושי בתעשיית ההייטק 2019 (רשות החדשנות, 2019)

### פערי שכר בין יהודים וערבים



מקור: האוכלוסייה הערבית במגזר ההייטק בישראל (בנק ישראל, 2021)

המשכיות וסנכרון עם פעולות שננקטו במסגרת החלטות קודמות לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הערבית" (משרד ראש הממשלה, 2021).

ניתן להצביע על השינויים העיקריים הבאים, שבאו לביטוי בהחלטת הממשלה 550:

א. הוקמו 12 צוותים ממשלתיים לתכנון במגוון תחומים, ביניהם: צוות צעירים, צוות תעסוקה, צוות אזורי תעשייה, צוות הייטק, צוות תחבורה, צוות פנים. כל צוות ממשלתי כזה עסק בהפקת לקחים מתוכנית 922, במיפוי הצרכים לתוכנית החומש השנייה, בקביעת יעדים ומדדים לכל שלב בתוכנית החומש, כמו גם בפירוט המענים הנדרשים כדי להגיע ליעדים.

ב. **על מנת לוודא תיאום וסנכרון** טובים יותר בין תוכניות הממשלה השונות למגזרי החברה הערבית נעשה ניסיון לתת מענה רוחבי, תוך מתן מענים

### הלקחים העיקריים של תוכנית החומש הראשונה, כפי שיושמו בתוכנית השנייה

עיקר השוני בין תוכנית החומש הראשונה, שבה הושם הדגש בעיקר על מתכונת משופרת ושוויונית יותר של ההקצאה התקציבית לחברה הערבית, בפרט בתחומי התשתיות, לבין תוכנית 550, הוא במגוון הרחב של סעיפי התוכנית השנייה, המקיפה למעשה את מרבית התחומים הכלכליים והחברתיים שבהם ניכרים פערים בין החברה הערבית לחברה היהודית, לרבות חינוך, בריאות, רווחה, תרבות וספורט.

מטרת ההחלטה כפי שנקבעה במבוא לה היא "להביא לצמצום פערים בינה לבין כלל האוכלוסייה ולקידום גשג ושילוב בחברה [...] תוך שימת דגש על פיתוח התעסוקה, הן מבחינת שיעור התעסוקה והן מבחינת איכותה ודגש על פיתוח תשתיות במקביל לשמירה על

- ייחודיים למגזרים השונים. כך למשל ניתן מענה רוחבי לכל המגזרים בתחומי התעסוקה, החינוך, החדשנות וההיי-טק. הרשות לפיתוח כלכלי וחברתי פעלה בעניין זה כדי לייצר מנגנונים מתקנים למדיניות הממשלתית המסורתית של פרגמנטציה בין המגזרים. למשל, יש כיום נציגות של גופים שאחראים על החברה הבדואית ומשולבים בתוך מנגנוני היישום של תוכנית 550. אם המענה הרוחבי יעלה יפה בשלב היישום, ייתכן שיתחולל שינוי במדיניות הממשלתית המפרידה ככלל בין קבוצות שונות בחברה הערבית.
- ג. **נציגי החברה הערבית היו שותפים** יותר מבעבר בתכנון ובגיבוש תוכנית החומש השנייה כבר מתחילת העבודה, במקביל להקמת הצוותים הממשלתיים. הנציגים הערבים נקבעו מקרב ראשי הרשויות וארגוני החברה האזרחית, בתיאום עם ועד ראשי הרשויות ובתמיכת ועדת המעקב. מדובר כאן בנושא בעל חשיבות מרבית משום שבסופו של דבר, האחריות לקליטת התקציבים הממשלתיים בתחומים רבים ומכריעים צריכה להיות בידי נציגי החברה הערבית עצמם, כי אם המצב לא יהיה כזה הקושי ליישם את התוכניות יהיה רב יותר, ולהיפך.
- ד. **נקבעו מדדים ויעדים מוגדרים** לכמה ממרכיבי התוכנית, מעבר לקביעת התקציב לכל תחום. לדוגמה, בפרק מים וביוב בתוכנית 922 נקבע כי 40 אחוזים מתקציבי המים והביוב יוקצו לחברה הערבית, אולם לא נקבעו היעדים הספציפיים בתחום. בתוכנית 550 נקבע יחד עם רשות המים והביוב מהו שיעור הבתים שאמורים להיות מחוברים לרשת המים והביוב הארצית. דוגמה אחרת היא בתחום השיכון: אף שתחום זה היה מרכזי גם בתוכנית 922 לא נקבעו לגבי יעדים ברורים, ואילו בתוכנית החדשה נקבע מראש מספר היחידות שיש לתכנן ולשווק.
- ה. **חיזוק הרשויות המקומיות**, לרבות בתחום ההון האנושי הנדרש, כך שיוכלו למלא את משימותיהן על פי התוכנית. בין היתר נקבעו כיווני הפעולה הבאים:
1. הגברת הנגישות של הרשויות למשאבים הממשלתיים שמיועדים להן, באמצעות שיפור התשתיות הארגוניות והניהוליות ברשויות הערביות ויכולות הביצוע שלהן. במסגרת זו ייעשה מאמץ לחזק יכולות של הרשויות המקומיות הערביות בתחומי התכנון, הניהול והביצוע ולבצע פרויקטים כלכליים רב-יישוביים באמצעות האשכולות האזוריים (מרכז החקר והמידע, 2019), בשיתוף משרד הכלכלה והתעשייה; זאת בצד מתן מענקי פיתוח, עידוד פרויקטים כלכליים מניבים ומנועי צמיחה.
2. בתחום הקצאת התקציבים הוחלט שלא ייקבעו תנאים מקדימים לרשויות המקומיות לקבלת התקציבים במסגרת התוכנית, בניגוד למה שהונהג בתוכנית 922. כך למשל, בפרק השיכון בהחלטה 922 הוצבו בפני הרשות המקומית תנאים מפורטים למעבר משלב אחד למשנהו, שהכבידו מאוד על יכולתה של הרשות המקומית לזכות בתקציב המגיע לה לצורכי שיכון. בתוכנית 550 נקבע כי משרדי הממשלה לא יציבו תנאים להעברת תקציבים לרשויות המקומיות אלא יותירו שיקול דעת ומרחב פעולה לגורמי המקצוע, שיפעלו בליווי של הרשות לפיתוח כלכלי וחברתי.
3. דרך נוספת לאפשר מימוש תוכניות בשטח בחברה הערבית היא תוך עקיפה של הרשויות המקומיות וביצוע פרויקטים באמצעות חברות של המדינה. למשל, בתחום סלילת כבישים נקבע כי משרד התחבורה יבצע את הפרויקטים שעליהם הוחלט בתוכנית החומש באמצעות חברת נתיבי איילון (שדה וברויטמן, 2022).
4. צוות מיוחד הוקם במשרד הפנים (משרד הפנים, 2022) לצורך מיקוד הטיפול הממשלתי במכרזים בעלי פוטנציאל גבוה להתערבות ולהשתלטות של גורמי הפשיעה על מכרזים ברשויות המקומיות. המטרות שהוגדרו לצוות הן: בחינת אופן העברת הכספים לרשויות התוכנית הכלכלית לשם צמצום פערים בחברה הערבית; בחינת השינויים הנדרשים באופן הוצאת המכרזים ברשויות המקומיות; ומיקוד יכולת הבקרה של משרד הפנים בפעילויות הפיתוח של הרשויות המקומיות. ההמלצות הוגשו במאסר 2021 ועיקריהן לטווח הקצר: לשים חיץ בין הליך המכרז ובין גורמי הפשיעה ולצמצם את האיומים על ראשי הרשויות באמצעות מנגנונים על-רשותיים כמו שימוש בחברות ממשלתיות, האשכולות האזוריים, החברה למשק וכלכלה וכדומה.
- ו. **המנגנון הממשלתי** ליישום מתואם של התוכנית אמור להתבסס על המערכים כדלקמן:
1. ועדת שרים לענייני החברה הערבית בראשות ראש הממשלה תתווה מדיניות ותכריע במחלוקות בין המשרדים.
  2. ועדת תיאום בין-משרדית בראשות מזכיר הממשלה תעסוק בסנכרון בין החלטות הממשלה ובהכרעות במחלוקות בין המשרדים. דוגמה לכך היא שאלת הסנכרון בין מרכיבי

בו כדי להציג את התמונה המלאה או המדויקת של הביצוע בשטח, מה גם שבמקרה של תוכנית 922 שיעור ההצלחה הכללי אינו גבוה, בלשון המעטה.

מאתגר עוד יותר לבחון את המרכיב השני, המתייחס לשאלה איזה סכום מתוך התקציב הכולל של תוכנית החומש הוצא בפועל. החישוב כאן מסובך עד בלתי אפשרי, משום שלא דווח באופן רשמי ומראש מה היו היקף התוכנית ותכולתה (ההצהרות נעו אז במנעד העצום שבין שישה ל-15 מיליארד ש"ח לכל התקופה). לפי המסמך המסכם מטעם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי (המשרד לשוויון חברתי, 2021ג), ניתן להבין כי חלק מהביצועים החסרים נובעים מניצול חלקי של התקציבים. בדיווח שנמסר ב-21 יוני 2021 לוועדת הכנסת לענייני החברה הערבית נקבע כי מתוך כ-10.7 מיליארד ש"ח שהוקצו מלכתחילה הוקצו בפועל 9.7 מיליארד ש"ח, ומתוך אלה מומשו תקציבית קצת יותר משישה מיליארד ש"ח. הניצול החלקי נובע בעיקר מהחסמים הרבים שצוינו לעיל ומכך שחלק מהתקציבים מוקצים לפרויקטים תשתיתיים ונפרסים על פני שנים רבות. משום כך, גם בממד התקציבי אי אפשר להעריך בצורה קרובה למדויקת את הצלחת תוכנית החומש הראשונה, לא כתשומה כוללת לאומית ולא כהשקעה לפי תחומי פיתוח או לפי משרדי ממשלה.

המרכיב המסובך באמת – והחשוב – להערכת התוכנית הוא השאלה השלישית, והיא עד כמה מה שבוצע, אם בוצע, אכן גרם לשינוי ולקידום ממשי בתחומי ההקצאה השונים, ובעיקר במצבה הכללי של החברה הערבית – מטרתה המוצהרת של תוכנית החומש. על כך לא פורסמו עדיין נתונים רשמיים, כאלה שיאפשרו פסיקה על בסיס מידע מוסמך לגבי מידת ההצלחה של תוכנית החומש הראשונה. על רקע זה מעניין להציג סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה והעיתון דה מרקר, שנערך ביולי 2021 בשפה הערבית והתייחס בין השאר לתפיסת מצבם של האזרחים הערבים בשנים האחרונות (באחוזים), כלומר באותן שנים שבהן בוצעה תוכנית החומש הראשונה (פלדמן, 2021). אומנם יש להביא בחשבון את מגבלות הסקר לעניין ההערכה של תוכנית החומש וסעיפיה הפרטניים, אולם התמונה הכללית המצטיירת מנתוני הסקר (ראו בטבלה להלן) היא כי במרבית המדדים החשובים (למעט אפשרויות השכלה), הערבים בישראל תופסים את מצבם כמידרדר באופן ניכר יותר מאשר כמשתפר.

החלטה 549 למאבק בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית לבין החלטה 550 לצמצום הפערים בחברה הערבית.

3. הוועדה המתמדת מצמצמת, המורכבת מנציגי משרד ראש הממשלה, אגף התקציבים והרשות לפיתוח כלכלי במשרד לשוויון חברתי: א. לוועדה סמכות להסיק תקציבים בין משרדים לפי צורך.

ב. היא תאשר את תוכנית העבודה השנתית של כל אחד ממשרדי הממשלה שתוצג בפניה בתחילת כל שנת העבודה (להבדיל מ-922, אז הציגו המשרדים בסוף השנה את הפעילות שנעשתה במסגרתם בשנה החולפת).

ג. היא תרכז את המידע המפורט של כלל תוכניות העבודה של כל משרדי הממשלה בצורה שתאפשר מעקב ופיקוח הדוק על הביצוע בשטח.

## סיכום והמלצות מערכתיות לעתיד

יש דרכים שונות להעריך את המאמץ שעושה המדינה לקדם את מצבה החברתי-כלכלי של החברה הערבית בישראל. אין ספק שהתפנית המכוננת של הממשלה, שהתבטאה בעצם הרעיון לכוון תוכניות חומש עתירות תקציבים לצורך קידום האוכלוסייה הערבית, היא לא פחות מדמרטית וראויה לציון חיובי מאוד. זאת גם אם האסטרטגיה הראשונית הייתה מצומצמת, לפחות בתחילת הדרך, והתבססה בעיקרה על פריזמה כלכלית, החותרת להעלאת שיעור הפריון של האזרחים הערביים. מאז התרחבה ההבנה של מעצבי תוכניות החומש, החותרים גם לצמצום פערים כלכליים וחברתיים, לצורך שילובם המרבי של הערבים במרקם הישראלי (הוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית, 2021).

בהערכת מימוש התוכניות יש להביא בחשבון כמה מרכיבים עיקריים. הראשון, הפשוט יותר, יבדוק כמה מתוך הפרויקטים המוכרזים בוצעו בכלל, כמה בוצעו באופן חלקי וכמה לא בוצעו כלל. בסיכום מטעם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים נקבע כי כמחצית מהפרויקטים של 922 בוצעו. לעומת זאת, מבדיקת המרכז להעצמת האזרח עולה כי כחמישית מתוך 63 סעיפים ותת-סעיפים של תוכנית החומש לא יושמו כלל, רק 27 סעיפים יושמו באופן מלא ו-22 יושמו באופן חלקי (המרכז להעצמת האזרח, 2021). מדד זה אומנם מצביע על מגמות כלליות של היקפי הצלחה, אך אין

### תפיסת מצבם של הערבים בעיני עצמם, יולי 2021 (באחוזים)

| השנה<br>לא | השפר | הידרדר |                           |
|------------|------|--------|---------------------------|
| 30         | 22   | 42     | בהשפעה הפוליטית           |
| 33         | 17   | 46     | ברוחה הכלכלית             |
| 29         | 25   | 41     | בהזדמנויות בשוק<br>העבודה |
| 35         | 38   | 20     | באפשרויות ההשכלה          |
| 30         | 18   | 46     | במעמדם בחברה<br>הישראלית  |

מקור: עיבוד של INSS על בסיס הכתבה של פלדמן, 2021

מהדהדים מגמה זו נתונים של סקר שנערך על ידי מכון קונרד אדנאואר במרכז דיון של אוניברסיטת תל אביב ביולי 2022, שלפיהם 40.9 אחוזים ממשותפי הסקר סבורים שמצבה של האוכלוסייה הערבית גרוע יותר מבעבר, בעקבות כהונת ממשלת בנט-לפיד, ו-44 אחוזים מהם סבורים שהמצב נותר ללא שינוי. רק 13 אחוזים סבורים שחל שיפור במצבה של האוכלוסייה הערבית (רודניצקי, 2022).

על פי נתונים אלה ובהנחה שהם אמינים ומבטאים את ראיית הציבור הערבי בישראל, תוכנית החומש 922 לא יצרה בתודעה הציבורית של האזרחים הערבים בישראל תחושה של מהפך חיובי במצבם הכלכלי והחברתי. להיבט התודעתי הזה יש חשיבות רבה, מכיוון שהוא משקף את גישתו של הציבור הערבי לא רק למצבו במדינה אלא גם למידת ההשפעה של ההשקעה של המדינה בו. לכך יש להוסיף מרכיב משמעותי, שלפיו עיקר העלייה בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית התרחשה באותן שנים של תוכנית החומש הראשונה, שלכאורה נועדה ליצור תנאים בסיסים משופרים לפיתוח כלכלי ולירידה בפשיעה ובאלימות.

**תוכניות החומש לפיתוח החברה הערבית אינן רק תיקון של סטייה, הזנחה ועוול. צמצום מהיר של הפערים וקידום השוויון בין יהודים לערבים הוא צורך מרכזי שיביא ליציבותה ולשגשוגה של המדינה.**

נראה כי הממשלה נתנה דעתה לעניין תודעתי חשוב זה והחליטה (ב-24 במארס 2022) לקדמו, באחריות הרשות לפיתוח כלכלי, ולכונן מעטפת הסברה ומיתוג לתוכנית תקאדום (משרד ראש הממשלה, 2022). זאת במטרה להגביר את האמון בקרב הציבור הערבי בפעילות

משרדי הממשלה דרך יצירת מודעות למענים הניתנים בהחלטות העוסקות בתוכניות החומש. נדגיש שבשלב זה נמצא הליך חשוב זה בהכנה, ומוקדם עדיין לשפוט בדבר הצלחת המהלך הנדרש. נסיף כי ראוי לממשלה לשווק את מהלכיה בנושאים אלה לא רק בחברה הערבית, בהנחה שזה ייעשה בעיקר בשפה הערבית ויונגש לציבור הרחב ולא רק לבעלי המקצוע, אלא גם בציבור הכללי, שאינו מודע דיו לנעשה בתחומים חיוניים אלה.

ככלל נציין כי יש לשאוב מידה של עידוד מהדגשים של תוכנית החומש השנייה, המתבססת בין השאר על לקחים שהופקו מהביצוע הבלתי מלא של מרכיבי התוכנית הראשונה. החלטת הממשלה מנחה המשך עבודת מטה של המשרדים הנוגעים בדבר, על מנת למצוא את הנדרש לביצוע מוצלח של ההחלטה על כל מרכיביה. בשלב זה לא ברור מה הם הסעיפים שלגביהם כבר התקבלו החלטות לביצוע, ואם כבר הוחל בביצוע הלכה למעשה. יש להביא בחשבון שהמעבר מביצוע תוכנית 922 לביצוע בפועל של תוכנית 550 לא יהיה חלק וחופף, והוא יחייב עבודת מטה מורכבת ואולי ממושכת בחלק מהמשרדים, כדי להתחיל את ביצוע הפרויקטים של תוכנית החומש השנייה.

לסיכום המסמך מצאנו לנכון להציע כמה המלצות מערכתיות – שחלקן מהדהדות גם סעיפים בהחלטת הממשלה – אשר יעצבו את המשך התכנון ואת הביצוע האפקטיבי של החלטת הממשלה 550:

- תוכניות החומש לפיתוח החברה הערבית אינן רק תיקון של סטייה, הזנחה ועוול. צמצום מהיר של הפערים וקידום השוויון בין יהודים לערבים הוא צורך מרכזי שיביא ליציבותה ולשגשוגה של המדינה. תוכניות החומש חיוניות למטרה זו, אך יש לבנותן כך ששייגו את המטרות שנקבעו בלוחות זמנים ריאליים קצרים ככל האפשר, באפקטיביות המיטבית ובהסכמה ציבורית רחבה.
- הממשלה אומנם החליטה הפעם על מערך מהודק יותר של וידוא הביצוע של מרכיבי התוכנית, אולם הביצוע עצמו הופקד בידי משרדי הממשלה השונים, סוכנויותיו וכן הרשויות המקומיות הערביות. מדובר בעקב אכילס בירוקרטי-פוליטי של ממש, כפי שראינו בעת ביצוע התוכנית הראשונה. לכן נדרש כי לוועדה המתמדת המצומצמת יהיו סמכויות ברורות ומחייבות מטעם ועדת השרים וראש הממשלה מול משרדי הממשלה. זאת על מנת שהמעקב שלה אחר התקדמות הביצוע יהיה מלא ומפורט כנדרש, וביא להבטחת הביצוע על כל מרכיביו, לחשיפה ציבורית של העיכובים והליקויים תוך כדי התגלותם, ובעיקר למציאת פתרונות מהירים לכך.

התקציבים לביצוע הפרויקטים בתחומן מוכרת וידועה, נותרה בעינה ומשמשת נושא מרכזי לבחינת הממשלה. פתרונות שונים שהוצעו לאחרונה (במאסר 2022 על ידי צוות מיוחד לעניין זה, שרוכז על ידי משרד הפנים), כמו העברת תקציבים דרך האשכולות או דרך חברות ממשלתיות, אינם מיושמים עדיין בצורה מלאה, ולכן גם אינם נותנים עדיין מענה לאתגר זה. יתר על כן, הרשויות הערביות החלשות יותר והזקוקות יותר לתמיכה מתקציבי תוכנית החומש סובלות מכך יותר מהאחרות, וכך מתרחב גם הפער בין הרשויות הערביות עצמן (כמו אלה הבדואיות מול הצפונית). לכן יש להאיץ את המאמץ להעצים את המקצועיות של הרשויות בעדיפות עליונה ולחזק פתרונות עוקפים ריאליים למכשלה מובהקת זו.

מעבר לכל אלה, חשוב וצריך שהאווירה הציבורית בארץ באשר ליחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי תהיה חיובית, וכן שתאפשר הסכמה של כלל המגזרים והקבוצות בארץ שמדובר במשימה כלל-מדינתית החיונית לא רק לציבור הערבי אלא גם לחברה היהודית ולמדינת ישראל בכלל. תנאי מקדים לכך הוא קידום אווירת ההשתלבות וההסכמה בין יהודים לערבים בכל ההיבטים. שילוב מפלגת רע"ם בקואליציה הוא צעד חיוני בעניין זה. על המדינה, המפלגות הפוליטיות והתקשורת לפעול בעניין זה גם לעידוד התהליך, להעמקת ההיכרות עם מרכיביו החשובים למרות מכשולות, ולא פחות מכך בבלימה של הכוחות המתנגדים למהלך ההיסטורי של שילוב המיעוט הערבי במרקם הישראלי. לכן יש צורך בליווי הסברתי צמוד ונמרץ של התוכניות והישגיהן מול הציבור היהודי והערבי, כך שיתחזקו ההבנה וההסכמה הרחבה ביותר בחינניות.

ד"ר תומר פדלון הוא חוקר עמית בתוכנית לכלכלה וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי. פרסומיו במכון עוסקים במגוון רחב של נושאים הנוגעים לכלכלה העולמית והאזורית ולאופן שבו התפתחויות כלכליות ופוליטיות משפיעות על ישראל.

[tomerf@inss.org.il](mailto:tomerf@inss.org.il)

תת-אלוף (מיל') ד"ר מאיר אלרן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש התוכנית לחקר החזית האזרחית. במהלך שירותו בצה"ל שימש בתפקידים שונים באגף המודיעין, ובתפקידו האחרון היה סגן ראש אמ"ן. ד"ר אלרן הוא המייסד וראש התוכנית לתואר שני במנהל ובמדיניות ציבורית, בהתמחות בביטחון לאומי, במחלקה למנהל ולמדיניות ציבורית במכללת ספיר.

[meiryelran@gmail.com](mailto:meiryelran@gmail.com)

- בהחלטה 550 נקבעו יעדים כמותיים להשגה בחלק מהתחומים (לא בכולם). נקבע גם שיתקיים מעקב אחר הפעילות וההישגים (או העיכובים). רצוי מאוד שההתקדמות על פי היעדים שנקבעו או ייקבעו תהיה מנוטרת ומדווחת באופן עיתי (רבעוני?), על מנת למנוע הצטברות של עיכובים. מעבר לכך יש מקום לדווח לפחות פעם בחצי שנה לוועדת הכנסת ולפרסם בציבור דוח שנתי מפורט מטעם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים.
- יש ליצור תיאום וסינכרון מיטביים בין תוכניות החומש השונות, שחלקן חופפות זו לזו או קשורות בזיקה הדוקה. אומנם נקבע כי האחריות הממשלתית לעניין זה, כמו גם למעקב אחר ביצוע התוכניות על פי ההחלטה, היא בידי הרשות לפיתוח כלכלי במשרד לשוויון חברתי, באמצעות הוועדה המתמדת שהוקמה לצורך המעקב אחר ביצוען, אולם מניסיון העבר לא נראה בהכרח כי לרשות מעמד חזק מספיק – מבחינה פוליטית וארגונית – מול משרדי הממשלה שבאחריותם נמצא התכנון והביצוע של חלקם בתוכנית החומש. מדובר במכשלה של ממש הקשורה למבנה הארגוני של הממשלה. נדרשת כאן חשיבה מחודשת של ועדת השרים לענייני החברה הערבית, בראשות ראש הממשלה, כדי לגבש מענה טוב יותר לסוגיות אלה. נראה שהדרך המיטבית היא להטיל את כלל המשימות מול החברה הערבית על משרד ממשלתי אחד. אם הדבר אינו אפשרי מבחינה פוליטית, יש מקום לחזק במידה רבה את מעמדה, סמכויותיה, משאביה ויכולותיה המקצועיות של הרשות לפיתוח כלכלי במשרד לשוויון חברתי (משרד ראש הממשלה, 2021א), באמצעות הוועדה הבין-משרדית המתמדת, וליישם בצורה מרחיבה ומחייבת את החלטת הממשלה בנדון (משרד ראש הממשלה, 2021ד).
- אומנם חלה התקדמות חשובה בשילוב נציגי החברה הערבית בתכנון וביישום תוכניות החומש, וטוב שכך, אולם מה שנדרש הוא שהמדיניות המנחה תהיה כך שחלקם של אזרחים ערבים בגיבוש התוכניות עבורם ובביצוען יהיה כחלקם היחסי באוכלוסייה, ושהאחריות לביצוע תהיה בסופו של התהליך בידיהן של הרשויות המקומיות הערביות. לכל אורך התהליכים הנדונים יש לוודא ולהאיץ הטלת אחריות רבה יותר לניהול הפרויקטים השונים על החברה הערבית ועל נציגיה, בעיקר בשטח. צריך ואפשר שייקבעו אבני דרך במימוש מדיניות כזו.
- שאלת יכולותיהן של הרשויות המקומיות הערביות להתמודד בהצלחה עם עומס המטלות ומימוש

**מהכסף הוקצה – רק 62% מהתקציב בוצע.** הכנסת.

<https://bit.ly/3yUEwvG>

**המועצה להשכלה גבוהה (2021, 10 באוקטובר).** הנגשת ההשכלה

<https://bit.ly/3Sxl6C>

**הגבוהה לחברה הערבית.** המרכז להעצמת האזרח (2021). דו"ח מעקב – פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020.

<https://bit.ly/3MMYJtd>

**המשרד לשוויון חברתי (2021א).** דוח המלצות הוועדה הבין משרדית לקידום חדשנות והייטק בחברה הערבית.

<https://bit.ly/3VGkXB6>

**המשרד לשוויון חברתי (2021ב, 21 ביוני).** סיכום תוכנית החומש 922 לפיתוח כלכלי של החברה הערבית.

<https://bit.ly/3gnAB4j>

**המשרד לשוויון חברתי (2021ג, 21 ביוני).** סטטוס יישום החלטת הממשלה 922 – הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים.

<https://bit.ly/3eRGaY9>

**המשרד לשוויון חברתי (2021ד).** צעירים בחברה הערבית, המלצות הצוות הבין משרדי.

<https://bit.ly/3s8xiAm>

**המשרד לשוויון חברתי (2021ה, 27 באוקטובר).** תוכנית רב שנתית למגזר הערבי – תקדום תַּעֲמָ (התקדמות).

<https://bit.ly/3eVa8e1>

**חדאד חאג' יחיא, ב', ח'לאילה, מ', רודניצקי, א' ופרג'ון, ב' (2022).** שנתון החברה הערבית בישראל **الكتاب السنوي للمجتمع العربي**

**في اسرائيل 2021 – תקציר.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

<https://bit.ly/3sLCt9X>

**חיימוביץ' רז, מ' (2021, 21 בדצמבר).** "תוכניות החומש צריכות להביא מנוע צמיחה למדינת ישראל, לא רק לחברה הערבית."

<https://bit.ly/3SbW8Kh>

**גלובס.** חמאסי, ר' (2006). הבעלות על הקרקע כחסם בפני פיתוח, בתוך ש' חסון ומ' קרייני (עורכים), **הערבים בישראל: חסמים בפני שוויון** (עמ' 249-263). מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

<https://bit.ly/3SkiLfE>

**חמאסי, ר' (2019).** תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל – תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה. המכון למחקרי ביטחון לאומי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, המרכז היהודי-ערבי, מרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום.

<https://bit.ly/3MJTikY>

**לביא, א' (2016).** החברה הערבית-פלסטינית במדינת ישראל: עת לשינוי אסטרטגי בתהליכי השילוב והשוויון. המכון למחקרי ביטחון לאומי ומרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום.

<https://bit.ly/2MyekRQ>

**למ"ס (2020, 26 ביולי).** שנתון סטטיסטי לישראל 2020 – מספר 71

<https://bit.ly/3DcSU52>

**למ"ס (2022, 25 בינואר).** הודעה לתקשורת – פערים בין יהודים וערבים במדדי איכות חיים בישראל, 2020.

<https://bit.ly/3MMNTDw>

**מרכז המחקר והמידע (2019).** אשכולות אזורים בישראל. הכנסת.

<https://bit.ly/3MMvuvj>

**מרכז המחקר והמידע (2020).** סוגיות הקשורות לשחיתות בשלטון המקומי. הכנסת.

<https://bit.ly/3yTs92U>

**מרכז המחקר והמידע (2020, 6 באוגוסט).** נתונים נבחרים על החינוך בחברה הערבית. הכנסת.

<https://bit.ly/3W7L1p5>

**מרכז המחקר והמידע (2021, 27 בדצמבר).** נתונים על סטודנטים ישראלים שלומדים במוסדות זרים. הכנסת.

<https://bit.ly/3eGkQFb>

**משרד הפנים (2022).** דו"ח סיכום עבודת צוות המכרזים. משרד ראש הממשלה (2015, 31 בדצמבר). פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020,

אלוף-משנה (מיל.) ד"ר אפרים לביא הוא חוקר בכיר אורח במכון למחקרי ביטחון לאומי ועמית מחקר במרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה. בשנים 2009-2010 ניהל במקביל את תוכנית קרן קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי במסגרת מרכז משה דיין באוניברסיטת תל אביב, ובין השנים 2007-2020 ניהל את מרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום באוניברסיטת תל אביב. עמד בראש הזירה הפלסטינית בחטיבת המחקר באמ"ן בשנים 1998-2002. [lavieeph@gmail.com](mailto:lavieeph@gmail.com)

פרופ' אסטבן קלור הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. הוא גם פרופסור לכלכלה ובעל הקתדרה על שם רוזיטה הרצג באוניברסיטה העברית בירושלים. פרופ' קלור מתמחה במחקרים שיטתיים על האינטראקציה בין טרור, סיכול טרור והשפעתם על העדפות הפוליטיות של האוכלוסייה. מחקריו פורסמו בכתבי העת המובילים בעולם הן בכלכלה והן במדעי המדינה, והם מדווחים באופן קבוע בכלי תקשורת ישראלים ובינלאומיים. [estebank@inss.org.il](mailto:estebank@inss.org.il)

פרופ' מוחמד ותד (LL.B., LL.M., JSD) הוא פרופסור חבר ודקאן בית הספר למשפטים במכללה האקדמית צפת; חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי; ועמית מחקר במרכז הבינלאומי לבריאות, משפט ואתיקה של אוניברסיטת חיפה. עיקר מחקריו של פרופ' ותד עוסקים בהיבטים ההשוואתיים והבינלאומיים של המשפט הפלילי, ההיבטים ההשוואתיים של המשפט החוקתי, משפט בינלאומי, דיני מלחמה, דיני עינויים, דיני טרור, אתיקה מקצועית, בריאות ומשפט, וביחסי הגומלין בין המשפט לבין מדעי המדינה, בייחוד בנוגע לעצמאות הרשות השופטת, לעקרונות שלטון החוק וכן לסוגיות נוספות הנוגעות למיעוט הערבי בישראל. [mswattad1@gmail.com](mailto:mswattad1@gmail.com)

## מקורות

אבושרקיה, נ' (2010). התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות והשפעתה על דרכי ניהולן, בתוך: א' לביא וא' רודניצקי (עורכים), **הערבים בישראל – פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל** (עמ' 87-92). מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל אביב וקרן קונרד אדנאואר בישראל, תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי. <https://bit.ly/3sbMfSk>

אליזרע, ר' (2018, 18 ביוני). רבע מיליון בני אדם מוותרים על תרופות כי אין כסף. <https://bit.ly/3NkRBoj>. ynet.

בלס, נ' (2020). הישגים ופערים במערכת החינוך בישראל: תמונת מצב. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. <https://bit.ly/3CPY7hV>

בנק ישראל, (2021, 4 באוקטובר). האוכלוסייה הערבית במגזר ההייטק בישראל. <https://bit.ly/3N1y23S>

דוקטורס אונלי (2017, 4 בדצמבר). נתונים: שיעור תמותת התינוקות במגזר הערבי גבוה פי 3 מזה שבמגזר היהודי. <https://bit.ly/3Dntwsk>

דטל, ל' (2021, 4 באוקטובר). ההשקעה בתלמידי תיכון דתיים היא הגבוהה ביותר במערכת החינוך. TheMarker. <https://bit.ly/3yUEfsE>

הוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית (2021, 21 ביוני). תכנית החומש להשקעה כלכלית במגזר הערבי 922: כ-90%

פרמ, ב' (2008). הגדלת תעסוקת ערביי ישראל – האם קיים סיכוי לכך? אחריות הפרט אל מול אחריות הממשלה. הרצאה במסגרת 'עבודה ושיח' – מפגשים בין יהודים ופלסטינים במערכות העבודה ובחברה האזרחית.

קריל, ד' ועמרייה, נ' (2019). חסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית במערכת ההשכלה הגבוהה. משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי. <https://bit.ly/3Vlywzp>

רודניצקי, א' (2022, אוקטובר 25). סקר מעמיק בציבור הערבי ערב הבחירות לכנסת חושף. תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי. <https://bit.ly/3TYeT5f>

רשות החדשנות (2019). דוח הון אנושי בתעשיית ההייטק 2019. <https://bit.ly/3DGzJkc>

שדה' וברייטמן, ד' (2022, 14 בפברואר). מודל תקצוב התשתיות בחברה הערבית יצר "פקק" תכנוני. כלכליסט. <https://bit.ly/3EXCJk5>

תחאוכו, מ' (2019). החברה הערבית כמנוע צמיחה במשק הישראלי – נייר מדיניות. מכון אהרן למדיניות כלכלית, המרכז הבינתחומי הרצליה. <https://bit.ly/3TM23Y6>

Levy, A., & Suchi, D. (2018). *The causes and consequences of Israeli government resolution 922: A roadmap to accelerate economic inclusion of Arab communities in Israel*. Harvard Business school, Mossavar-Rahmani Center. <https://bit.ly/3VLHw7m>

## הערות

- 1 המסמך מתבסס על שיתוף פעולה מקצועי מתמשך של המכון למחקרי ביטחון לאומי עם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי. הרשות הוקמה ב-2007 מתוקף החלטת ממשלה מספר 1204 מיום 15.2.2007. מטרותיה העיקריות הן להביא למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של המיעוטים, לעודד את הפעילות הכלכלית והעסקית ולפעול לשילוב מיעוטים בחברה ובכלכלה הישראלית. ברוח זו פועלת הרשות, בין היתר, לחיזוק הבסיס הכלכלי הקיים באוכלוסייה זו וליצירת מנופי צמיחה שיאפשרו צמצום פערים חברתיים וכלכליים.
- 2 נתונים אלה אינם כוללים את ההקצאה בסך 5.8 מיליארד שקל ואת היקף הביצוע של משרד החינוך בתחומי החינוך הפורמלי (ראו לעיל), שלגביה אין בידינו נתונים.

החלטה מספר של הממשלה 922 מיום 30.12.2015. <https://bit.ly/2lRUK6k>

משרד ראש הממשלה (2016, 19 ביוני). יעדים בתחום החינוך בקרב אוכלוסיית המיעוטים, החלטה מספר 1560 של הממשלה מיום 19.06.2016. <https://bit.ly/3gb5Dft>

משרד ראש הממשלה (2018, 13 במאי). צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים – החלטה מספר 3790 של הממשלה מיום 13.05.2018. <https://bit.ly/3TupqFo>

משרד ראש הממשלה (2020). המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית – מסמך מדיניות מסכם. <https://bit.ly/3s8AH27>

משרד ראש הממשלה (2021, 25 ביולי). קידום פיתוח כלכלי-חברתי בחברה הערבית, החלטה מספר 169 של הממשלה מיום 25.07.2021. <https://bit.ly/3Tjjzmv>

משרד ראש הממשלה (2021, 1 באוגוסט). קידום תכנית חומש למגזר הדרוזי והצ'רקסי, החלטה מספר 291 של הממשלה מיום 01.08.2021. <https://bit.ly/3yVwZwD>

משרד ראש הממשלה (2021, 24 באוקטובר). תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית -2026 – החלטה מספר 549 של הממשלה מיום 24.10.2021. <https://bit.ly/3VXn4R5>

משרד ראש הממשלה (2021, 24 באוקטובר). התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026, החלטה מספר 550 של הממשלה מיום 24.10.2021. <https://bit.ly/3VzO7BQ>

משרד ראש הממשלה (2022, 24 במארס). קידום מעטפת הסברה ומיתוג לתוכנית "תקאדום" לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הערבית. <https://bit.ly/3eJcn41>

ניג'ם-אכתיילאת, פ', בן רבי, ד' וסביראל, ר' (2018). עקרונות עבודה והתערבות המותאמים לחברה הערבית בשירותי רווחה וטיפול בישראל – דוח מחקר, עמ' 11-13. מאיירס-ג'ינט-ברוקדייל, מרכז אנגלברג לילדים ולנוער. <https://bit.ly/3gpOgl3>

סמוחה, ס' (2021). הגורמים וההשלכות של שיתוף מפלגה ערבית בקואליציה: האם מדובר בשינוי מהפכני ובר קיימא? הדים (אמדי), INSS. <https://bit.ly/3CReAT1>

פלדמן, נ' (2021, 14 בספטמבר). השבריריות הבלתי נסבלת של החיים המשותפים. TheMarker. <https://bit.ly/3TGUhP3>