



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

תקציבים המיועדים למגזר הערבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

ב' בכסלו תשע"ד

24 בנובמבר, 2014

תוכן עניינים

2	1. מגזר המיעוטים – רקע כללי
4	2. החלטת ממשלה
4	3. משרד הבינוי והשיכון
4	3.1. משכנתאות
5	3.2. דיור (שיכון) ציבורי ביישובים ערביים
6	3.3. תכניות סיוע לדיור בפריפריה
7	3.4. תשלומים בפועל לפי מגזר
7	3.5. הרשאה להתחייב לפי מגזר
9	3.6. שיטות התקצוב של המשרד לגבי המגזר הערבי
9	4. משרד הכלכלה
9	4.1. הוצאות לטובת מיעוטים ביחידות המשרד
11	4.2. שיטות התקצוב של המשרד לגבי המגזר הערבי
11	5. משרד התחבורה
11	6. משרד החינוך
11	6.1. תשלומי משרד החינוך לרשויות המקומיות
11	6.1.1. תשלומים לרשויות מקומיות – מת"מ (מערכת תשלומים מאוחדת)
12	6.1.2. תשלומים לרשויות מקומיות – תמיכות מזוהות
12	6.1.3. תקציבי פיתוח והעברות מפעל הפיס
13	6.2. שיטות התקצוב של המשרד לגבי המגזר הערבי
13	7. משרד הפנים
13	7.1. מענקי איזון
14	7.2. ארנונה
14	7.2.1. ארנונה למגורים ולא-למגורים
15	7.2.2. ארנונה ממשלתית
15	7.3. שרותי דת לעדות לא יהודיות
15	7.4. לשכות רשות האוכלוסין וההגירה
16	8. משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן – משרד הרווחה)
16	8.1. תקציב המשרד למגזרי המיעוטים
17	8.2. תקציב תמיכות המשרד
17	8.3. פרמטרים להקצאת תקציב משרד הרווחה למגזרי המיעוטים
18	9. משרד החקלאות ופיתוח הכפר
18	10. משרד התרבות והספורט



מסמך זה מוגש לח"כ באסל גטאס בנושא תקציבים המיועדים למגזר הערבי. המסמך כולל תיאור וניתוח של תקציבי שמונה משרדים ממשלתיים המוקצים לטובת מגזרי המיעוטים בשנים האחרונות וכן את שיטות התקצוב של חלק ממשרדים אלה את המגזר הערבי.

במסמך זה נעשה ניסיון להציג את פירוט התקציבים למגזר הערבי בשמונה משרדי ממשלה. ייתכן שקיימים תקציבים נוספים באותם משרדים המיועדים למגזר הערבי שלא מפורטים במסמך. כמו כן, חלק מתקציבי המשרדים, כמו מינהל, אינם ניתנים לחלוקה לפי מגזר שכן משרתים את כל חלקי האוכלוסייה. הנתונים מפורטים לעיתים לפי יישובים. יחד עם זאת, יש לציין כי חלק מהאזרחים הערביים מתגוררים ביישובים מעורבים (כמו חיפה או עכו), ולכן הפירוט הוא לשלוש קבוצות של יישובים (יהודיים, ערביים ומעורבים).

1. מגזר המיעוטים – רקע כללי

בסוף שנת 2012 מנתה האוכלוסייה הערבית בישראל כ-1.647 מיליון תושבים, אשר היוו כ-20.6% מסך האוכלוסייה.¹ טבלה 1 להלן מציגה אומדן האוכלוסייה בישראל לפי יישובים יהודיים, יישובים ערביים ויישובים מעורבים בשנת 2012.

טבלה 1: אומדן האוכלוסייה בישראל לפי יישובים יהודיים, יישובים ערביים ויישובים מעורבים (2012)²

יישוב	אוכלוסייה	ב-%
יהודים	5,008,408	62.7%
ערבים	1,225,773	15.4%
ערים מעורבות	1,750,419	21.9%
סך-הכול	7,984,600	100.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי בישראל נכון לשנת 2012 עמד גודל האוכלוסייה על כ-7.984 מיליון איש, כאשר כ-62.7% התגוררו ביישובים יהודיים, כ-15.4% התגוררו ביישובים ערביים וכ-21.9% התגוררו ביישובים מעורבים. מתוך סך האוכלוסייה הערבית, כ-1,225.8 אלף תושבים התגוררו ביישובים ערביים (74.4%) וכ-421.4 אלף תושבים התגוררו ביישובים מעורבים (25.6%).

האוכלוסייה המוסלמית בישראל מנתה בסוף שנת 2012 כ-1.388 מיליון נפש, גידול של כ-34 אלף תושבים לעומת סוף שנת 2011. שיעור גידול האוכלוסייה המוסלמית נמצא במגמת ירידה: מכ-3.8% בשנת 2000 לכ-2.5% בשנת 2012. הריכוזים הגדולים ביותר של אוכלוסייה מוסלמית הינם ירושלים (288 אלף תושבים מוסלמים המהווים כ-20.8% מכלל המוסלמים בישראל וכ-35% מכלל תושבי העיר) ורהט (כ-57 אלף מוסלמים). אחוז ההשתתפות בכוח העבודה בשנת 2012 בקרב מוסלמים בני 15 ומעלה עמד על 44.5% (65.2% בקרב גברים ו-23.7% בקרב נשים), כאשר אחוז ההשתתפות הנשים נמוך משמעותית לעומת המקביל לו בקרב יהודיות, נוצריות ודרוזיות (64.3%, 48.1% ו-34.7% בהתאמה). כ-47% מהגברים המוסלמים מועסקים בתעשייה, בבינוי ובעבודות מקצועיות אחרות. בשנת 2011 עמד שיעור הזכאים לתעודת בגרות בקרב תלמידי כיתות י"ב המוסלמים על 48% ו-34% מבין התלמידים היו בעלי תעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות. אחוזים אלה נמוכים לעומת המקבילים להם בקרב התלמידים הנוצרים (64% ו-56% בהתאמה), בקרב התלמידים הדרוזים (55% ו-36%,

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2013, [לוח 2.1 – אוכלוסייה לפי קבוצות](#).

² הלמ"ס, רשויות מקומיות, [רשויות מקומיות 2012](#); שנתון סטטיסטי 2013, [לוח 2.1 – אוכלוסייה לפי קבוצות](#); [לוח 2.14 – מקורות גידול האוכלוסייה](#). עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת על בסיס שיחת טלפון עם גב' אורה מאיר, הלמ"ס, 1 ביוני 2014. לפי נתוני הלמ"ס, כ-60.1 אלף תושבים "גרים מחוץ ליישובים", בעיקר בפזורה הבדואית. מקומות אלו אינם מוגדרים כ"יישובים" לפי הלמ"ס, באומדן לעיל הוספנו אותם ליישובים הערביים. היישובים המעורבים כוללים את ירושלים (300.2 אלף תושבים), רמלה (49.9 אלף), חיפה (28.8 אלף), לוד (20.2 אלף), תל-אביב-יפו (17.2 אלף), עכו (14.3 אלף), נצרת-עלית (7.8 אלף), מעלות-תרשיחא (4.2 אלף) ונווה-שלום (0.1 אלף).



בהתאמה) ובקרב התלמידים בחינוך העברי (58.5% ו-50%, בהתאמה). מספר הסטודנטים המוסלמים בכל המוסדות להשכלה גבוהה בישראל נמצא בנסיקה (מכ-10.5 אלף איש בשנת תש"ס (1999/2000) לכ-21 אלף איש בשנת תש"ע (2009/10)). משקל הנשים המוסלמיות הלומדות לתואר ראשון מסך הסטודנטים המוסלמים גבוה ממשקל הסטודנטיות היהודיות מסך הסטודנטים היהודיים (69.5% לעומת 54.8%, בהתאמה).³

79.8% מהנוצרים בישראל (כ-128 אלף איש) הם נוצרים ערבים. רוב הערבים הנוצרים מתגוררים בצפון המדינה: כ-71% מתגוררים במחוז הצפון וכ-13% במחוז חיפה וכ-9.5% מתגוררים במחוז ירושלים. הערבים הנוצרים הם בעלי שיעורי ההצלחה הגבוהים ביותר בבחינות הבגרות, הן בהשוואה למוסלמים ולדרוזים והן בהשוואה לכלל תלמידי החינוך העברי. בשנת הלימודים תשע"ב (2012) עמד שיעור הזכאים לתעודת בגרות על 69% בקרב תלמידי כיתות י"ב הנוצרים, לעומת 50% בקרב המוסלמים, 64% בקרב הדרוזים ו-61% בקרב תלמידי החינוך העברי (כולל הפיקוח החרדי). גם בקבלת תעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות מובילים הערבים הנוצרים: 61% מהערבים הנוצרים לעומת 51% מתלמידי החינוך העברי, 45% מהדרוזים ו-35% מהמוסלמים קיבלו בשנת 2012 תעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות.⁴

האוכלוסייה הדרוזית מנתה בסוף שנת 2013 כ-134 אלף איש. רוב האוכלוסייה הדרוזית מתגוררת בדאליית אל כרמל (מחוז חיפה, 15.5 אלף איש) ובירכא (מחוז צפון, 14.5 אלף איש). שיעור הפריון הכולל של האישה הדרוזית ירד מכ-7.9 ילדים בשנת 1964 לכ-2.5 ילדים בשנת 2010. גודל משק בית דרוזי ממוצע עומד על כ-4.1 נפשות, גבוה יותר ממשקי בית יהודים ונוצרים (3.1 ו-3.0, בהתאמה) וקטן מזה של המוסלמים (5.0 נפשות). מספרם של הסטודנטים הדרוזים בקרב כלל אוכלוסיית הסטודנטים בישראל הוא מצומצם יחסית, אך בשנים האחרונות שיעורם הוכפל: מכ-1.7 אלף סטודנטים בתש"ס לכ-3.8 אלף סטודנטים בתשע"ג. שיעור הנשים הדרוזיות הלומדות לתואר ראשון גבוה מזה היהודי, וכן גילן צעיר יותר מזה היהודי.⁵

לפי דוח ממדי העוני והפערים החברתיים של המוסד לביטוח לאומי⁶ תחולת העוני של משפחות ערביות נותרה ברמה גבוהה ועמדה בשנת 2012 על כ-54.3%, לעומת 19.4% בכלל האוכלוסייה ולעומת 14.1% בקרב האוכלוסייה היהודית. 37% מהמשפחות העניות בישראל הן ערביות, גבוה ממשקלן בכלל משקי הבית. גם מדדים אחרים להערכת העוני, כמו עומק העוני וחומרתו, מצביעים על רמת מצוקה גבוהה יותר בקרב המשפחות העניות הערביות מאשר כלל המשפחות העניות בישראל.

כמו בשנים קודמות, גם בשנת 2012 ממדי העוני בקרב המגזר הערבי, כפי שהם מתבטאים בשיעור העניים ובחומרת העוני שלהם, היו הגבוהים ביותר במחוז ירושלים, ולאחריו במחוז חיפה (75% ו-52%, בהתאמה). הפער בין רמת העוני של משפחות ערביות ויהודיות בכלל הארץ מגיע לכמעט פי 4 לרעת האוכלוסייה הערבית. בחיפה הוא הגבוה ביותר (שיעור המשפחות העניות הערביות גבוה פי 4 משיעור המשפחות העניות היהודיות) ובירושלים מעט נמוך יותר (פי 3.5 בקירוב). גם עומק העוני בירושלים גבוה יותר בקרב האוכלוסייה הענייה הערבית לעומת זו היהודית: כ-50% לעומת כ-34%, בהתאמה, כלומר, הכנסתן של המשפחות הערביות בירושלים רחוקה בכ-50% מהכנסת קו העוני.

סיווג הרשויות המקומיות לאשכולות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה אשר נערך על-ידי הלמ"ס, מלמד כי רוב רובם של היישובים הערביים מצויים באשכולות 1 עד 4 ומיעוטם באשכולות 5 ו-6. באשכולות 7 עד 10 אין אף יישוב ערבי.⁷

³ הלמ"ס, [האוכלוסייה המוסלמית בישראל - נתונים לרגל חג הקורבן](#), הודעה לעיתונות, 15 באוקטובר 2013.

⁴ הלמ"ס, [הנוצרים בישראל - לרגל חג המולד - 25.12.2013](#), הודעה לעיתונות, 24 בדצמבר 2013.

⁵ הלמ"ס, [האוכלוסייה הדרוזית בישראל - לקט נתונים לרגל חג הנביא שועיב](#), הודעה לעיתונות, 24 באפריל 2014.

⁶ המוסד לביטוח לאומי, [דוח ממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2012](#), דצמבר 2013.

⁷ הלמ"ס, [אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008](#), 15 ביולי 2013.



2. החלטת ממשלה

החלטת ממשלה מספר 723 ב' מיום 1 בספטמבר 2013⁸ מטילה על הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה, בשיתוף משרדי הממשלה, להכין דו"ח פעילות ממשלתית למגזר המיעוטים אודות ההעברות והתמיכות הממשלתיות למגזרי המיעוטים בישראל. לפי ההחלטה, הדו"ח יוצג לממשלה בחודש ספטמבר 2014, ויכלול דיווח על הביצוע בשנת 2013 ופירוט של הקצאות התקציבים לשנת 2014. הדו"ח יוצג מדי שנה באופן קבוע במהלך הרבעון השני של השנה.

3. משרד הבינוי והשיכון

משרד הבינוי והשיכון (להלן המשרד) אחראי להסדרת שוק הדיור. לרמת היקף ויעילות פעילות המשרד יש השפעה רבה על שוק הדיור, בעיקר במימוש הביקושים לדיור של האוכלוסייה בכלל ושל השכבות החלשות בפרט. לפי מר רונן כהן, מנהל אגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון,⁹ אין תקציב סיוע בדיור ייעודי למגזר הערבי.

3.1 משכנתאות

טבלה 2 מציגה את מספר מממשי המשכנתאות המוכוונות שמציע המשרד בשנים 2012 ו-2013.

טבלה 2: מממשי המשכנתאות המוכוונות בשנים 2012-2013¹⁰

היישוב	2012	2013	אחוז מ-2013
יהודים	4,736	3,448	67.1%
ערבים	181	194	3.8%
מעורבים	799	1,495	29.1%
סך הכול	5,716	5,137	100.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2013 עמד מספר מממשי המשכנתאות המוכוונות שמציע המשרד על 5,137, ירידה בשיעור של כ-10.1% לעומת שנת 2012. בשנת 2013 היו המממשים ביישובים הערביים כ-3.8% מכלל המממשים, כאשר משקל המממשים ביישובים היהודיים עמד על כ-67.1% ומשקל המממשים בערים המעורבות עמד על כ-29.1%. טבלה 3 מציגה את היקפי המשכנתאות המוכוונות שמומשו בשנים 2012 ו-2013 לפי דת היישוב.

טבלה 3: סכומי המשכנתאות המוכוונות שמומשו בשנים 2012 ו-2013 (ש"ח)¹¹

היישוב	2012	2013	אחוז מ-2013
יהודים	670,782,940	491,560,035	70.7%
ערבים	20,730,355	15,846,402	2.3%
מעורבים	122,689,985	187,648,211	27.0%
סך הכול	814,203,280	695,054,648	100.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2013 מומשו משכנתאות מוכוונות בסך של כ-695.1 מיליוני ש"ח, קיטון בשיעור של כ-14.6% לעומת שנת 2012. בשנת 2013, המשכנתאות המוכוונות ביישובים יהודיים עמדו על 70.7% מסך התקציב, ביישובים ערביים על 2.3% וביישובים מעורבים על 27%.

⁸ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מספר 723: סקירת פעילות הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, הכנת דו"ח פעילות ממשלתית ותכניות עבודה, 1 בספטמבר 2013.

⁹ רונן כהן, מנהל אגף אכלוס, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 28 במאי 2014.

¹⁰ דנה ספיר, אגף אכלוס, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 11 במאי 2014.

¹¹ ש"ח.



3.2. דיור (שיכון) ציבורי ביישובים ערביים

טבלה 4 להלן מציגה את מלאי הדירות לפי חברות בדיוור הציבורי בשנת 2013.

טבלה 4: מלאי הדירות לפי חברות בדיוור הציבורי בשנת 2013¹²

חברה	יהודים	ערבים	מעורבות	סך הכול	אחוז
עמיגור	10,672	-	301	10,973	18.1%
עמיגור סוכנות	1,337	-	10	1,347	2.2%
סוכנות סמך	304	-	-	304	0.5%
עמידר	34,046	162	9,156	43,364	71.7%
פרזות	-	-	766	766	1.3%
חלמיש	-	-	1,910	1,910	3.2%
חלי"ד	136	-	-	136	0.2%
שר"פ	816	-	2	818	1.4%
שקמונה	2	-	805	807	1.3%
סך הכול	47,397	162	12,950	60,509	100.0%
אחוז מסך הכול	78.3%	0.3%	21.4%	100%	

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2013 עמד מלאי הדירות בדיוור הציבורי על 60,509 דירות, כאשר כ-78.3% מצויות ביישובים יהודיים, כ-21.4% בערים מעורבות וכ-0.3% ביישובים ערביים. רוב הדירות בדיוור הציבורי שייכות לחברת עמידר (כ-71.7%) וכ-18.1% מהדירות שייכות לחברת עמיגור.

טבלאות 5 ו-6 להלן מציגות את כמות האיכלוסים של דיירים בדיוור הציבורי בשנים 2012 ו-2013.

טבלה 5: כמות האיכלוסים של דיירים בדיוור הציבורי בשנת 2012¹³

היישוב	עמיגור	עמיגור סוכנות	עמידר	שיקמונה	סך הכול	אחוז
יהודים	112	11	388	-	511	74.5%
ערבים	-	-	-	-	-	0.0%
מעורבים	2	-	158	15	175	25.5%
סך הכול	114	11	546	15	686	100.0%

טבלה 6: כמות האיכלוסים של דיירים בדיוור הציבורי בשנת 2013¹⁴

יישוב	עמיגור	עמיגור סוכנות	עמידר	שיקמונה	סך הכול	אחוז
יהודים	120	3	387	-	510	76.0%
ערבים	-	-	-	-	-	0.0%
מעורבים	2	-	158	1	161	24.0%
סך הכול	122	3	545	1	671	100.0%

¹² דנה ספיר, אגף אכלוס, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 12 במאי 2014.

¹³ ש.ם.

¹⁴ ש.ם.



משתי הטבלאות לעיל עולה כי כמות האיכלוסים בשנת 2013 ירדה בכ-2.2% לעומת 2012 ועמדה על 671. רוב האיכלוסים בשנת 2013 היו על ידי תושבי היישובים היהודיים (כ-76%) ומיעוטם על ידי תושבי הערים המעורבות (כ-24%). בשתי השנים האמורות לא היו איכלוסים על ידי תושבי היישובים הערביים.

3.3 תכניות סיוע לדיור בפריפריה

טבלה 7 להלן מציגה את היקף ההלוואות שהעניק המשרד לזכאים עבור בנייה בפריפריה, לפי מטרת ההלוואה (רוכשי דירה מקבלן ובנייה עצמית) והמגזר בשנים 2012 ו-2013.

טבלה 7: ההלוואות לזכאים עבור בנייה בפריפריה בשנים 2012 ו-2013, לפי מטרת ההלוואה ומגזר (ש"ח)¹⁵

2013				2012				דת יישוב
ב- %	סך הכול	מטרת הלוואה		ב- %	סך הכול	מטרת הלוואה		
		בניה עצמית	רכישת דירה מקבלן			בניה עצמית	רכישת דירה מקבלן	
85.8%	34,573	60	34,513	86.7%	20,377	60	20,317	יהודים
1.9%	750	-	750	1.5%	360	-	360	ערבים
12.3%	4,977	-	4,977	11.7%	2,760	-	2,760	מעורבות
100.0%	40,300	60	40,240	100.0%	23,497	60	23,437	סך הכול

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2013 הסתכמו הלוואות המשרד לטובת רכישת דירה מקבלן ולבנייה עצמית בפריפריה בכ-40.3 מיליון ש"ח, גידול של כ-71.5% לעומת שנת 2012. רוב ההלוואות הוקצו בשנה זו עבור רכישות דירה מקבלן (כ-99.9%). רוב ההלוואות ניטלו על ידי תושבי היישובים היהודיים (כ-85.8%), כ-12.3% ניטלו על ידי תושבי הערים המעורבות ורק כ-1.9% מההלוואות הוענקו לתושבי היישובים הערביים. טבלה 8 להלן מציגה את מספר מממשי ההלוואות שמעניק המשרד בפריפריה, לפי מטרת ההלוואה והמגזר בשנים 2012 ו-2013.

טבלה 8: מממשי ההלוואות שמעניק המשרד בפריפריה, לפי מטרת ההלוואה והמגזר בשנים 2012 ו-2013¹⁶

2013				2012				דת יישוב
ב- %	סך הכול	מטרת הלוואה		ב- %	סך הכול	מטרת הלוואה		
		בניה עצמית	רכישת דירה מקבלן			בניה עצמית	רכישת דירה מקבלן	
85.3%	562	1	561	88.3%	378	1	377	יהודים
2.0%	13	-	13	1.4%	6	-	6	ערבים
12.7%	84	-	84	10.3%	44	-	44	מעורבות
100.0%	659	1	658	100.0%	428	1	427	סך הכול

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2013 מימשו 659 זכאים את הלוואות המשרד, כשרוב ההלוואות (כ-99.8%) ניטלו לטובת רכישת דירה מקבלן. מספר ההלוואות בפריפריה גדל בין שתי השנים האמורות בכ-54.7%. שיעור תושבי היישובים היהודיים שלוו את ההלוואות עמד בשנת 2013 על כ-85.3%, כאשר כ-12% מהמממשים מקורם בערים המעורבות ורק כ-2% הינם תושבי היישובים הערביים.

¹⁵ דנה ספיר, אגף אכלוס, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 11 במאי 2014. רשימת היישובים בפריפריה לפי החלטת ממשלה 3382 (מיום 26 ביוני 2011). משרד הבינוי והשיכון, [הטבה לרוכשי דירה ראשונה](#), כניסה בתאריך 1 ביוני 2014.

¹⁶ ש"ח.



3.4. תשלומים בפועל לפי מגזר

טבלה 9 להלן מציגה את התשלומים בפועל של משרד הבינוי והשיכון בתקציב הפיתוח (סעיף 70) ובתקציב השוטף (סעיף 29) לפי מגזר בשנת 2013.

טבלה 9: התשלומים בפועל של משרד הבינוי והשיכון בתקציב הפיתוח ובתקציב השוטף לפי מגזר (2013),

מיליוני ₪¹⁷

תחום פעולה	יהודי / מעורב	אחוז	מיעוטים	אחוז	סך הכול	אחוז
בדואים דרום-פיתוח עירוני	0.0	0.0%	7.4	100.0%	7.4	0.4%
השלמות פיתוח שכונות ותיקות-מרקם ותיק	32.6	59.4%	22.3	40.6%	54.9	3.1%
התנתקות-פיתוח כפרי	81.2	100.0%	0.0	0.0%	81.3	4.6%
מוסדות דת-מרקם ותיק	2.2	100.0%	0.0	0.0%	2.2	0.1%
מוסדות ציבור-מרקם ותיק	104.2	81.8%	23.2	18.2%	127.5	7.3%
פינוי בינוי-מרקם ותיק	6.8	100.0%	0.0	0.0%	6.8	0.4%
פיתוח שכונות חדשות-פיתוח כפרי	171.5	99.9%	0.1	0.1%	171.6	9.8%
פיתוח שכונות חדשות-פיתוח עירוני	984.7	94.1%	61.6	5.9%	1,046.3	59.6%
רשות הבדואים-פיתוח עירוני	0.0	0.0%	22.7	100.0%	22.7	1.3%
רשות הבדואים-תכנון עירוני	0.0	0.0%	1.7	100.0%	1.7	0.1%
שיכונים ציבוריים-תכנון עירוני	1.7	100.0%	0.0	0.0%	1.7	0.1%
שיקום שכונות חברתי-מרקם ותיק	16.1	93.9%	1.0	6.1%	17.2	1.0%
שיקום שכונות פיזי-מרקם ותיק	48.1	92.6%	3.9	7.4%	52.0	3.0%
תכנון-תכנון כפרי	18.7	97.4%	0.5	2.6%	19.2	1.1%
תכנון-תכנון עירוני	130.4	91.4%	12.3	8.6%	142.7	8.1%
פיתוח-	0.0	100.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
שיקום שכונות פיזי	0.3	98.4%	0.0	1.6%	0.3	0.0%
סך הכול	1,598.7	91.1%	156.7	8.9%	1,755.5	100.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי סך התשלומים ששילם המשרד לכלל המגזרים עמדו בשנת 2013 על כ-1.76 מיליארדי ₪, כאשר כ-91.1% שולמו ליישובים היהודיים ולערים המעורבות וכ-8.9% שולמו ליישובים הערביים. יש לציין כי הסכומים המצוינים בטבלה לעיל הינם תשלומים בפועל בשנת 2013, אשר חלק לא מבוטל מהם הינו בגין חוזים ו/או הזמנות אשר נחתמו בשנים קודמות. רוב התשלומים (כ-59.6%) שולמו לפיתוח שכונות חדשות – פיתוח עירוני.

3.5. הרשאה להתחייב לפי מגזר

¹⁷ סימונה סטטה, אגף פרוגרמות, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 26 במאי 2014. הנתונים הועברו על ידי נתנאל לפידות, מנהל אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות, לאמיר וייס (ראש אגף מדיניות ממשלתית, הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי) בתאריך ה-21 בינואר 2014. כל תחומי הפעולה שייכים לסעיף 70 (תקציב פיתוח) למעט תחום פעולה: "שיקום שכונות חברתי – מרקם ותיק" השייך לסעיף 29 (התקציב השוטף).



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

טבלה 10 להלן מציגה את ההרשאות להתחייב של משרד הבינוי והשיכון בתקציב הפיתוח (סעיף 70) ובתקציב השוטף (סעיף 29) לפי מגזר בשנת 2013.

טבלה 10: ההרשאות להתחייב של משרד הבינוי והשיכון לפי מגזר (2013, מיליוני ₪)¹⁸

תחום פעולה	יהודי / מעורב	אחוז	מייעוטים	אחוז	סך הכול	אחוז
השלמות פיתוח שכונות ותיקות-מרקם ותיק	3.6	21.7%	13.0	78.3%	16.6	0.7%
התנתקות-פיתוח כפרי	60.1	100.0%	-	0.0%	60.1	2.4%
מוסדות דת-מרקם ותיק	0.0	100.0%	-	0.0%	0.0	0.0%
מוסדות ציבור-מרקם ותיק	75.0	78.5%	20.5	21.5%	95.6	3.8%
פינוי בינוי-מרקם ותיק	23.6	100.0%	-	0.0%	23.6	0.9%
פיתוח שכונות חדשות-פיתוח כפרי	238.0	100.0%	-	0.0%	238.0	9.4%
פיתוח שכונות חדשות-פיתוח עירוני	1,578.0	90.3%	169.8	9.7%	1,747.8	68.9%
שיכונים ציבוריים-תכנון עירוני	0.1	100.0%	-	0.0%	0.1	0.0%
שיקום שכונות חברתי-מרקם ותיק	23.9	91.6%	2.2	8.4%	26.0	1.0%
שיקום שכונות פיזי-מרקם ותיק	64.2	88.5%	8.4	11.5%	72.6	2.9%
תכנון-תכנון כפרי	40.4	97.5%	1.0	2.5%	41.4	1.6%
תכנון-תכנון עירוני	191.9	89.4%	22.7	10.6%	214.6	8.5%
סך-הכול	2,298.8	90.6%	237.7	9.4%	2,536.4	100.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי תקציב ההרשאה להתחייב של המשרד למגזר המיעוטים עמד בשנת 2013 על כ- 237.7 מיליוני ₪, אשר היוו כ-9.4% מסך תקציב ההרשאה להתחייב של המשרד לכלל המגזרים. תחום הפעולה בו נרשמה ההרשאה להתחייב הגדולה ביותר הוא: פיתוח שכונות חדשות – פיתוח עירוני (כ-68.9%).

טבלה 11 מציגה את סך התשלומים בפועל וסך ההרשאות להתחייב של משרד הבינוי והשיכון בשנים 2012-2013.

טבלה 11: סך התשלומים בפועל ההרשאות להתחייב של משרד הבינוי והשיכון בשנים 2012-2013 (מיליוני ₪)

מגזר	2012		2013		שינוי	
	תשלומים בפועל	הרשאה להתחייב	תשלומים בפועל	הרשאה להתחייב	תשלומים בפועל	הרשאה להתחייב
יהודי / מעורב	1,248.8	2,281.1	1,598.7	2,298.8	28.0%	0.8%
אחוז	89.9%	90.0%	91.1%	90.6%		
מיעוטים	140.9	252.2	156.7	237.7	11.2%	-5.8%
אחוז	10.1%	10.0%	8.9%	9.4%		
סך הכול	1,389.8	2,533.2	1,755.5	2,536.4	26.3%	0.1%

¹⁸ נתנאל לפידות, מנהל אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות, דוא"ל, 29 במאי 2014. כל תחומי הפעולה שייכים לסעיף 70 (תקציב פיתוח) למעט תחום פעולה: "שיקום שכונות חברתי – מרקם ותיק" השייך לסעיף 29 (התקציב השוטף).



מהנתונים בטבלה עולה כי סך התשלומים בפועל ששילם המשרד לכלל המגזרים (בתקציב הפיתוח (סעיף 70) ובתקציב השוטף (סעיף 29) גדל בין השנים 2012 ו-2013 בכ-26.3%, כאשר למגזר היהודי ולערים המעורבות גדלו התשלומים בכ-28% ולמגזר המיעוטים שיעור הגידול היה נמוך יותר ועמד על כ-11.2%. חלקו של מגזר המיעוטים ירד בין שתי השנים האמורות מכ-10.1% מכלל התשלומים שהעביר המשרד בשנת 2012 לכ-8.9% בשנת 2013. סך ההרשאות להתחייב לכלל המגזרים גדל בצורה מינורית בין שתי השנים (בכ-0.1%), כאשר לכלל הרשויות היהודיות והמעורבות גדלו ההרשאות להתחייב בכ-0.8% ואילו למגזר המיעוטים הן קטנו בכ-5.8%.

3.3. שיטות התקצוב של המשרד לגבי המגזר הערבי

לפי דברי הגב' סימונה טסטה משרד הבינוי והשיכון,¹⁹ אין הבדל בתקצוב יישובים יהודיים לעומת יישובים לא יהודיים. המשרד פועל במסגרת כללי משק כספי סגור²⁰ בפיתוח שכונות חדשות. בנוסף, ישנם תקציבים מיוחדים למגזר הערבי במסגרת החלטות ממשלה 1539 ו-4432 (העוסקות בתכניות חומש למגזרי המיעוטים) וישנם תקציבים מיוחדים לתכנון ולסבסוד קרקע פרטית. התקציבים ניתנים ליישובים השונים בהתאם לצרכים השונים. קיימת מסגרת תקציבית והתקציבים מוענקים בתוך אותה מסגרת תקציבית כל שנה.

לטענת המשרד, התקצוב מהווה גם פונקציה של היקף השיווק: ביישובים הערביים השיווק מצומצם, ולכן לכאורה ההשקעות קטנות. אילו היו קונים יותר מגרשים, המדינה היתה משקיעה יותר בפיתוח. המדינה משקיעה בהתאם להכנסות. לא מבצעים פיתוח במקום שלא רכשו מגרשים. מכאן, שההכנסות של הרשויות המקומיות הן פונקציה של היקף השיווק, קרי, כמה מגרשים נרכשו על ידי יזמים (לבנייה רווייה) ועל ידי תושבים (ל"בנה ביתך").

לדבריה, סבסוד הפיתוח הוא בהתאם להחלטת ממשלה 4192 ואזורי עדיפות לאומית. גם יישובים ערביים שאינם במפת העדיפות הלאומית ושיש בהם חיילים משוחררים, מקבלים סבסוד מיוחד עבור החיילים המשוחררים – העדפה לחיילים משוחררים שאינה קיימת ביישובים היהודיים. כך, למשל, חייל משוחרר בתל-אביב שרוכש מגרש בעיר, לא מקבל תוספת סבסוד. לעומת זאת, חייל משוחרר ביישוב ערבי הרוכש מגרש ביישובו יקבל סבסוד פיתוח נוסף.

4. משרד הכלכלה

4.1. הוצאות לטובת מיעוטים ביחידות המשרד

הוצאות יחידות משרד הכלכלה, כפי שמוצגות בטבלה 12 להלן, כוללות הוצאות ייעודיות לטובת מגזרי המיעוטים, אך אינן כוללות הוצאות מטה הפועל לטובת אותו מגזר. ביחידות המשרד העוסקות בגופים עסקיים, כגון חברות, ישנו קושי באיסוף הנתונים, מפאת הבעייתיות הקיימת בשיוכו של הגוף העסקי למגזר המיעוטים מבלי להתבסס על האזור הגיאוגרפי בו הוא פועל (כגון באזורי תעשייה) או על הסיוע לפרט (כגון בהכשרה מקצועית). כמו כן, די סביר כי תקציבים נוספים מופנים למגזר המיעוטים על ידי שימוש בכלים, אשר אינם דורשים הזדהות על פי לאום או שאינם מבוצעים ביישוב של מיעוטים. מכאן, שכל הסכומים המופיעים בטבלאות להלן הם חלקיים בלבד. יש לציין כי כלל מסלולי הסיוע והתכניות של המשרד פתוחים בפני מגזרי המיעוטים, גם אם בפועל לא תמיד ניתן לזהות על-פי לאום את מקבלי התמיכה, כאמור, בייחוד במקרים של נתמכים שהינם גופים עסקיים.

¹⁹ סימונה טסטה, אגף פרוגרמות, משרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, 28 במאי 2014.

²⁰ משק כספי סגור – סך ההוצאות שווה לסך ההכנסות. בפיתוח מוציאים את התקציב בהתאם להכנסות. כל מגרש נושא את עלות הפיתוח היחסית שלו בתוך כל האתר. היזם משלם למדינה את הוצאות הפיתוח והמדינה מבצעת את הוצאות הפיתוח בהתאם לתקציב שהיא גובה ושמצוי בידה.



טבלה 12 להלן מציגה את תקציב הביצוע של משרד הכלכלה לטובת מגזר המיעוטים, לפי יחידות המשרד השונות, בשנים 2011-2013 (הוצאה במזומן בלבד).

טבלה 12: תקציב הביצוע של משרד הכלכלה למגזר הערבי לפי יחידות (מיליוני ₪)²¹

שיעור שינוי 2013-2012	2013	2012	2011	יחידה
81.6%	35.6	19.6	31.6	השקעות (פיתוח) באזורי תעשייה ²²
-6.7%	7.0	7.5	5.5	קרן (סוכנות) לעסקים קטנים ובינוניים
-39.6%	82.7	136.9	147.0	מעונות יום, משפחתונים וצהרונים
-25.6%	36.6	49.2	34.2	מרכז השקעות - מסלולי תעסוקה ²³
215.4%	20.4	6.5	7.4	תכניות תעסוקה - מרכזי הכוון לתעסוקה ²⁴
-14.3%	1.8	2.1		קרן השייוק
1.3%	192.6	190.1	194.6	האגף להכשרה מקצועית (כולל הכשרת הנדסאים וטכנאים)
0.0%	10.0	10.0	10.0	חממות ליזמות טכנולוגית (חממת נצרת (NGT))
-8.3%	386.7	421.8	430.3	סך הכול

מהנתונים בטבלה עולה כי סך התשלומים שהוצאו בפועל במזומנים על ידי המשרד לטובת מגזר המיעוטים עמדו בשנת 2013 על כ-386.7 מיליוני ₪, קיטון בשיעור של כ-8.3% לעומת שנת 2012. הגידול החד ביותר בין שתי שנים אלו חל בתכניות תעסוקה - מרכזי הכוון לתעסוקה (כ-215.4%) ובהשקעות (פיתוח) באזורי תעשייה (כ-81.6%).

בנוסף, לשכת המדען הראשי במשרד הכלכלה מפעילה תכניות שחלות גם על המגזר הערבי. הלשכה מעניקה תמיכות במו"פ לגופים עסקיים במסגרות שונות על פי תבחינים שוויוניים ובכלל זה איכות הבקשה, רמת החדשנות הטכנולוגית והסיכוי העסקי מהתכנית המוגשת. נכון להיום אין אפיון או חתך של לאום החברה או של השייכות המגזרית שלה. תמיכות היחידה מגיעות לחברות בבעלות מיעוטים, עם עובדים בני מיעוטים הן כיוזמים, הן כמנהלי תכניות מו"פ והן כעובדי חברות נתמכות על ידי הלשכה או חברות הממוקמות ביישובי מיעוטים, אך אלה אינן מתווגות כתמיכות לטובת מיעוטים במערכת היחידה. בשנה האחרונה לשכת המדען הראשי השיקה כמה תכניות ייעודיות למגזר הערבי:

- תכנית ייעודית למגזר בני המיעוטים בשלב ה-early state ובהיקף תמיכה של 85%;
- מכינת מו"פ – פתיחת התכנית למגזר הערבי בכל ענפי הטכנולוגיה (עילי + מסורתית);
- חממת NGT – חממה שמיקומה בנצרת ושעיקר תכניות המו"פ המאושרות בה הן ליזמים מהמגזר;
- תכנית לתעשייה המסורתית – קיימת השתתפות של המגזר הערבי בתכנית;
- לשכת המדען הראשי פועלת להנגשת תכניות למגזר הערבי: באפריל 2014 התקיים כנס ייעודי בנצרת.

²¹ כפיר קניאל, אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה, דוא"ל, 29 במאי 2014.

²² תקציבים אלה הוקצו לאזורי תעשייה במגזר הערבי מתוקף החלטות ממשלה ואינם כוללים תקציבים המופנים למגזר זה במסגרת עבודת היחידה השוטפת.

²³ תקציבים אלה כוללים את הסכומים שדווחו על ידי היחידה שהוצאו במסגרת מסלולי תעסוקה ייחודיים למגזר הערבי. מרכז ההשקעות מפעיל מספר מסלולים ייעודיים וכלליים הנותנים תיעודף למגזר הערבי במסגרת הקצאה תחרותית. חברות שזכו למענקים זוכות לרוב בתמיכה שנפרסת על פני מספר שנים בהתאם למסלול. הסכומים המפורטים בטבלה לעיל הם הסכומים שיצאו במזומן בשנה נתונה ולא כלל ההתחייבות לתמיכה.

²⁴ תקציבים אלה הם תקציבי מרכזי הכוון לתעסוקה המופעלים על ידי מטה הממונה על התעסוקה במשרד – יחידת מיעוטים. התקציבים המוצגים בטבלה לעיל הם ההוצאה במזומן שבוצעה בכל שנה, כאשר ניתנו גם הרשאות להתחייב במסגרת התחייבויות ארוכות אל מול המפעילים.



4.2. שיטות התקצוב של המשרד לגבי המגזר הערבי²⁵

שיטות התקצוב של המשרד לגבי המגזר הערבי משתנות בהתאם לכלי התמיכה שמפעיל המשרד כלפי המגזר ובהתאם ליעודו של אותו כלי. המשרד מפעיל שתי שיטות תקצוב עיקריות לטובת המגזר הערבי:

- **תקציב ייעודי.** תקציב זה נועד לממש מדיניות ספציפית מכוונת אוכלוסייה או אזור גיאוגרפי. התקציב מוענק כחלק ממדיניות המשרד או בהתאם להחלטת ממשלה. דוגמאות לכך הן מרכזי ההכוונה לתעסוקה, המופעלים מתוקף החלטות הממשלה בנושא מגזרי המיעוטים הקובעות את פעולתם והתקציב הניתן להפעלתם.
- **תיעודף על פי תבחינים.** המשרד מפעיל כמה כלים המגדירים תבחינים לסיוע למגזר המיעוטים ומנקדים את האוכלוסייה בהתאם לתבחינים שנקבעו או המתעדפים אוכלוסייה זו במסגרת הקצאה תחרותית או במסגרת תמיכות. דוגמא לכך היא מסלולי התעסוקה של מרכז ההשקעות להשתתפות בשכר לעסקים קולטי עובדים, בהם מתקיימת העדפה של אוכלוסיות המיעוטים או של מעסיקים קולטי מיעוטים.

5. משרד התחבורה

לפי משרד התחבורה,²⁶ בשנת 2013 עמד תקציב הפיתוח של המשרד לטובת פרויקטים תחבורתיים במגזר הערבי על כ-268 מיליוני ₪, גידול של כ-15.2% בהשוואה לתקציב הביצוע של כ-233 מיליוני ₪ בשנת 2012.

6. משרד החינוך

6.1. תשלומי משרד החינוך לרשויות המקומיות

6.1.1. תשלומים לרשויות מקומיות – מת"מ (מערכת תשלומים מאוחדת)

טבלה 13 להלן מציגה את התשלומים של משרד החינוך לרשויות המקומיות באמצעות מת"מ (מערכת תשלומים מאוחדת)²⁷ בשנים האחרונות.

טבלה 13: התשלומים שמעביר משרד החינוך לרשויות המקומיות בשנים 2011-2013 (אלפי ₪)²⁸

היישוב	2011	2012	2013	אחוז 2013
יהודים	3,561,933	3,914,801	4,650,949	62.9%
ערבים	1,279,435	1,485,648	1,636,103	22.1%
מעורבות	866,313	937,396	1,104,646	14.9%
סך הכול	5,707,681	6,337,845	7,391,698	100.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי משרד החינוך העביר בשנת 2013 סך של כ-7.39 מיליארדי ₪ לרשויות המקומיות, גידול של כ-29.5% לעומת שנת 2011. הרשויות המקומיות היהודיות מקבלות נתח של כ-62.9% מכלל התשלומים, הרשויות הערביות מקבלות כ-22.1% והרשויות המעורבות מקבלות כ-14.9%.

²⁵ מיכל פינק, מנהלת אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה, דוא"ל, 29 במאי 2014.

²⁶ אחמד עאבד, כלכלן תקציבים (רשויות מקומיות ומיעוטים), דוא"ל, 27 במאי 2014.

²⁷ **מת"מ - מערכת תשלומים מאוחדת.** תפקידה העיקרי לחשב זכאויות לבעלויות חינוך השונות (מפעילי בתי ספר שאינם משרד החינוך, כמו רשויות מקומיות). המת"מ מתייחס בדרך כלל לתשלומים על פי חוק. רוי"ח מקס אנדרנוב, חשבונאי ראשי, משרד החינוך, דוא"ל ושיחת טלפון, 25 במאי 2014.

²⁸ רוי"ח מקס אנדרנוב, חשבונאי ראשי, משרד החינוך, דוא"ל, 25 במאי 2014.



6.1.2. תשלומים לרשויות מקומיות – תמיכות מזוהות

טבלה 14 להלן מציגה את התשלומים שמעביר משרד החינוך לרשויות המקומיות ושמקורם במודול תמיכות מזוהות (תמיכות שניתן לזהות את ייעודן, להבדיל מתמיכות שלא ניתן לשייכן למגזר זה או אחר) ו/או תקציבי פיתוח של המשרד בשנים 2011-2013.

טבלה 14: תמיכות מזוהות ו/או תקציבי פיתוח שמשלם משרד החינוך לרשויות המקומיות (אלפי ₪)²⁹

היישוב	2011	2012	2013	אחוז 2013
יהודים	831,149	1,042,051	1,194,185	65.8%
ערבים	270,834	394,675	400,478	22.1%
מעורבות	99,918	141,424	221,095	12.2%
סך הכול	1,201,901	1,578,150	1,815,758	100.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי סך התמיכות המזוהות ותקציבי הפיתוח שהעביר משרד החינוך לרשויות המקומיות הסתכמו בשנת 2013 בכ-1.82 מיליארד ₪, גידול של כ-51.1% לעומת שנת 2011. רוב המקבלים את התמיכות המזוהות הם היישובים היהודיים (כ-65.8%), כ-22.1% מהמקבלים הם היישובים הערביים והרשויות המקומיות המעורבות מקבלות בכ-12.2% מסך התמיכות ו/או תקציבי הפיתוח בשנה זו.

6.1.3. תקציבי פיתוח והעברות מפעל הפיס

טבלה 15 להלן מציגה את סך תקציבי הפיתוח (סעיף 60) ששולמו וכן תקציבים בדרך שהועברו למגזרים השונים בשנים 2011-2013, והכוללים את ההעברות של מפעל הפיס לאותם מגזרים.

טבלה 15: סך תקציבי הפיתוח של משרד החינוך לפי מגזר (כולל העברות מפעל הפיס, מיליוני ₪)³⁰

מגזר	2011		2012		2013	
	סך הכול התחייבויות	תקציב ששולם בתקציב בדרך	סך הכול התחייבויות	תקציב ששולם בתקציב בדרך	סך הכול התחייבויות	תקציב ששולם בתקציב בדרך
יהודי	1,148.0	985.7	2,660.9	1,448.6	1,010.5	210.5
לא יהודי	431.0	375.1	954.8	438.2	327.6	76.9
סך הכול	1,579.0	1,360.7	3,615.6	1,886.7	1,338.1	287.4

מהנתונים בטבלה עולה כי סך ההתחייבויות של משרד החינוך בגין תקציבי הפיתוח (סעיף 60) עמדו בשנת 2013 על כ-1.34 מיליארד ₪, כאשר בפועל התקציב ששולם והתקציב בדרך עמדו על כ-287.4 מיליוני ₪, קיטון של כ-78.9% לעומת התקציב ששולם והתקציב בדרך בשנת 2011. מתוך זה, שולמו למגזר היהודי כ-73.2% מסך תקציבי הפיתוח ולמגזר הלא-יהודי שולמו כ-26.8%, כאשר המגזר הערבי מוסלמי מקבל כ-13.1% מסך התקציבים. יש לציין כי תקציבי הפיתוח כוללים את ההעברות ממפעל הפיס.³¹

²⁹ ש.ס.

³⁰ רימון סאבא, מנהל תחום תכנון, ניהול וביצוע תקציב הפיתוח, משרד החינוך, דוא"ל, 25 במאי 2014. תקציבים בדרך – תקציבים שנעשתה לגביהם התחייבות אך עדיין לא בוצע התשלום.

³¹ תקציב הפיס נמצא בתקנות 20305051, 20306052, 20307053 שאמנם מתחילות במספר 20 אך למעשה הן חלק מתקנות 60 (תקציב הפיתוח). רימון סאבא, מנהל תחום תכנון, ניהול וביצוע תקציב הפיתוח, משרד החינוך, דוא"ל, 25 במאי 2014.



טבלה 16 להלן מציגה את העברות מפעל הפיס (הנכללות, כאמור לעיל, בתקציב הפיתוח, סעיף 60) למגזרים השונים בשנים 2011-2013.

טבלה 16: העברות מפעל הפיס למגזרים השונים בשנים 2011-2013 (מיליוני ₪)³²

מגזר	2011		2012		2013	
	סך הכול התחייבויות	תקציב ששולם ותקציב בדרך	סך הכול התחייבויות	תקציב ששולם ותקציב בדרך	סך הכול התחייבויות	תקציב ששולם ותקציב בדרך
יהודי	433.5	403.2	401.0	271.7	499.8	130.9
לא יהודי	169.46	160.25	91.32	72.49	152.67	54.96
סך הכול	602.9	563.4	492.4	344.2	652.5	185.8
אחוז 2013						
						70.4%
						29.6%
						100.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי סך העברות מפעל הפיס (ששולמו בפועל ועוד תקציב בדרך) למגזרים השונים הסתכמו בכ- 185.8 מיליוני ₪, קיטון בשיעור של כ-67% לעומת שנת 2011. למגזר היהודי הועברו כ-70.4% מהכספים ולמגזר הלא-יהודי הועברו כ-29.6%, כאשר המגזר הערבי מוסלמי מקבל כ-14.7% מהכספים המועברים.

6.2. שיטות התקצוב של המשרד לגבי המגזר הערבי

משרד החינוך מקצה תקציבים לבתי הספר לפי תקן משולב על בסיס המלצות ועדת "שטראוס". התקן לוקח בחשבון תקן בסיסי של שעות שבועיות אחידות ותוספת שעות לפי משתנים שונים (כמו אזורי עדיפות). תלמידים בחינוך הערבי מקבלים, בין היתר, תוספת שעות במסגרת תכנית חומש לצמצום הפערים ("סל" לחינוך הערבי).³³

7. משרד הפנים

7.1. מענקי איזון

טבלה 17 להלן מציגה את התחלקות מענקי האיזון בשנת 2013 לפי היישובים (מגזרים).

טבלה 17: התחלקות מענקי האיזון בשנת 2013 לפי היישובים (מגזרים) (מיליוני ₪)³⁴

היישוב	מענק איזון	אחוזים
יהודים	1,512.5	55.5%
ערבים	1,054.1	38.7%
ערים מעורבות	159.4	5.8%
סך הכול	2,726.0	100.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי מענק האיזון בשנת 2013 הסתכם בכ-2.73 מיליארדי ₪, כאשר כ-55.5% הועברו לרשויות מקומיות יהודיות, כ-38.7% שולמו לרשויות מקומיות ערביות וכ-5.8% שולמו לערים המעורבות. יש לציין כי נוסחת גדיש, לפיה נקבעים מענקי האיזון, לוקחת בחשבון משתנים שונים הנותנים תיעדוף לרשויות מקומיות באשכולות נמוכים. כאמור, רוב היישובים הערביים הם באשכולות 1 עד 4.

³² רימון סאבא, מנהל תחום תכנון, ניהול וביצוע תקציב הפיתוח, משרד החינוך, דוא"ל, 25 במאי 2014.

³³ בנק ישראל, [תקציב החינוך היסודי 2009-2010](#), נחום בלס, נועם זוסמן, שי צור, דצמבר 2010; משרד החינוך, מינהל כלכלה ותקציבים, קריטריונים לתקצוב, [השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת תשע"ד 2014](#), כניסה בתאריך: 27 במאי 2014.

³⁴ ששי דקל, אגף התקציבים, משרד הפנים, דוא"ל, 19 במאי 2014.



7.2. ארנונה

7.2.1. ארנונה למגורים ולא-למגורים

טבלה 18 להלן מציגה את חיובי הארנונה של הרשויות המקומיות בשנת 2012, לפי מגזר.

טבלה 18: חיובי הארנונה של הרשויות המקומיות בשנת 2012, לפי מגזר (אלפי ₪)³⁵

סוג ארנונה	יהודים	ערבים	ערים מעורבות	סך הכול	אחוז
למגורים	1,734,494	867,283	2,545,211	5,146,988	45.5%
לעסקים	374,875	123,097	1,645,615	2,143,587	19.0%
לתעשייה ולמלאכה	454,677	59,744	494,708	1,009,129	8.9%
לבנקים	24,917	17,640	444,514	487,071	4.3%
לבתי מלון	59,435	2,526	120,043	182,004	1.6%
למוסדות ולמבנים	14,387	5,678	414,960	435,025	3.8%
לחניונים	4,866	777	118,343	123,986	1.1%
לקרקע תפוסה	198,343	19,631	172,713	390,687	3.5%
לקרקע חקלאית	66,896	2,639	783	70,318	0.6%
ליתר סוגי נכס	292,899	24,268	998,611	1,315,778	11.6%
סך הכול	3,225,791	1,123,288	6,955,499	11,304,578	100.0%
אחוז	28.5%	9.9%	61.5%	100.0%	

מהנתונים בטבלה עולה כי סך חיובי הארנונה למגורים ולא למגורים עמד בשנת 2012 על כ-11.3 מיליארדי ₪, כאשר חיובי הארנונה למגורים היוו כ-45.5% מכלל החיובים וחיובי הארנונה שלא למגורים היוו כ-54.5% מכלל החיובים. חיובי המגזר היהודי (תושבים ברשויות המקומיות היהודיות) היוו כ-28.5% מכלל החיובים, המגזר הערבי – כ-9.9%, וחיובי תושבי הערים המעורבות עמדו על כ-61.5% מכלל החיובים.

במקרים רבים תשלומי הארנונה בפועל נמוכים מהחיובים. טבלה 19 להלן מציגה את ההכנסות של הרשויות המקומיות מגביית ארנונה בפועל למגורים ושלא למגורים בשנת 2012, לפי מגזר.

טבלה 19: ההכנסות של הרשויות המקומיות מגביית ארנונה לפי מגזר (2012, אלפי ש"ח)³⁶

ישוב	ארנונה למגורים	ארנונה לא למגורים	סך הכול	אחוז
יהודים	1,219,613	1,407,085	2,626,698	27.9%
ערבים	434,388	186,908	621,296	6.6%
ערים מעורבות	2,117,973	4,057,463	6,175,436	65.5%
סך הכול	3,771,974	5,651,456	9,423,430	100.0%
אחוז	40.0%	60.0%	100.0%	

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2012 נגבו כ-9.4 מיליארדי ₪, המהווים כ-83.4% מסך חיובי הארנונה בשנה זו. שיעור הגבייה של הארנונה למגורים עמד על כ-40% מסך הגבייה ושל הארנונה לא-למגורים – כ-60%. מתושבי היישובים היהודיים נגבו כ-27.9% מסך הכספים שנגבו, מתושבי היישובים הערביים נגבו כ-6.6% ומתושבי הערים המעורבות נגבו כ-65.5% מסך הכספים שנגבו.

³⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הרשויות המקומיות 2012](#), כניסה בתאריך: 27 במאי 2014. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. ³⁶ שם.



7.2.2. ארנונה ממשלתית

באומדן של מרכז המחקר והמידע של הכנסת נמצא³⁷ כי בשנת 2009 רוב רובה של הארנונה הממשלתית (99.8%) שולמה לרשויות מקומיות במגזר היהודי (כולל ערים מעורבות),³⁸ ואילו רשויות מקומיות במגזר הערבי מקבלות 0.2%. לעומת זאת, כ-85% מתושבי ישראל התגוררו באותה שנה ביישובים יהודיים (ובכללם יישובים מעורבים) וכ-15% התגוררו ביישובים ערביים.

לפי ממצאי המחקר, הרשות הערבית שקיבלה בשנת 2009 את רוב תשלומי הארנונה הממשלתית במגזר הערבי היתה נצרת – כ-1 מיליון ש"ח, ששולמו בעבור מחנה צבאי, שתי תחנות משטרה, סניפים של לשכת התיירות, משרד הכלכלה ולשכות מחוזיות של משרד הבריאות, משרד המדע, מס הכנסה ושירות התעסוקה.

7.3. שרותי דת לעדות לא יהודיות

טבלה 20 להלן מפרטת את תקציב אגף העדות הלא יהודיות במשרד הפנים בשנים 2012 ו-2013 בהשוואה לתקציבי דת אחרים של הממשלה.

טבלה 20: תקציבי אגף העדות הלא יהודיות במשרד הפנים (תקציב מקורי ברוטו, במיליוני ש"ח שוטפים)³⁹

שנה	אגף לעדות לא יהודיות	תקציבי דת של הממשלה	משקל
2012	52.2	467.4	11.2%
2013	62.5	488.0	12.8%

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2013 תקציב האגף לעדות לא יהודיות עמד על 62.5 מיליוני ש"ח. תקציבי הדת של הממשלה (משרד לשירותי דת, רבנות ראשית ואגף לעדות לא יהודיות) עמדו בשנה זו על 488 מיליוני ש"ח.

7.4. לשכות רשות האוכלוסין וההגירה

טבלה 21 להלן מציגה את מספר לשכות רשות האוכלוסין וההגירה במדינת ישראל בשנת 2013 לפי מגזר.

טבלה 21: לשכות רשות האוכלוסין וההגירה במדינת ישראל בשנת 2013 לפי מגזר⁴⁰

היישוב	מספר לשכות	אחוז
יהודים ומעורבים	36	92.3%
ערבים	3	7.7%
סך הכול	39	100.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי נכון לשנת 2014 קיימות בישראל 39 לשכות של רשות האוכלוסין וההגירה, כאשר 36 מהן (כ-92.3%) מצויות ביישובים יהודיים ומעורבים ו-3 (המהוות כ-7.7%) מצויות ביישובים ערביים.

³⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [התחלקות הארנונה הממשלתית לפי מחוזות ומגורים](#), כתיבה: תמיר אגמון, יוני 2009.

³⁸ יישובים מעורבים כמו רמלה ועכו נכללו במגזר היהודי. שם.

³⁹ משרד האוצר, [מערכת השאילתות](#), כניסה בתאריך: 19 במאי 2014. תקציבי הדת כוללים: המשרד לשירותי דת (במשרד ראש הממשלה), תקציב הרבנות (במשרד ראש הממשלה) ותקציב אגף עדות לא יהודיות במשרד הפנים.

⁴⁰ שלום טרבלסי, מנהל אגף (נכסים רכש ולוגיסטיקה), רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים, דוא"ל, 22 במאי 2014. יש לציין כי ייתכן שלשכה ביישוב מסוים משרתת תושבים ממגורים שונים. כמו כן, לשכה בנקודת ביקורת הגבולות בגשר אלנבי לא נספרה לצורך החישוב.



8. משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן – משרד הרווחה)

8.1. תקציב המשרד למגזרי המיעוטים

טבלה 22 להלן מציגה את סך סעיפי תקציב משרד הרווחה (מעל מיליון ₪) לרשויות המקומיות (ולא דרך מטה המשרד או באמצעות התקשרויות) בשנים 2012 ו-2013.

טבלה 22: סך סעיפי תקציב נטו משרד הרווחה לרשויות המקומיות (מעל מיליון ₪, אלפי ₪)⁴¹

שינוי	2013	2012	תקציב
2.3%	3,320,931	3,247,733	ארצי מקורי
4.8%	407,177	388,446	ארצי מקורי לרשויות ערביות
0.3%	12.3%	12.0%	אחוז
6.0%	4,252,886	4,011,801	ביצוע ארצי
7.0%	485,062	453,433	ביצוע רשויות ערביות
0.1%	11.4%	11.3%	אחוז

מהנתונים בטבלה עולה כי התקציב המקורי נטו שהועבר לרשויות המקומיות בשנת 2013 עמד על כ-4.3 מיליארדי ₪. מתוך זה משקל התקציב לרשויות הערביות היווה בשנת 2013 כ-12.3%, לעומת משקל של כ-12% בשנת 2012. התקציב המקורי לרשויות המקומיות הערביות גדל בין שתי השנים בכ-4.8% לעומת גידול של כ-2.3% בתקציב המקורי הארצי לכלל הרשויות. תקציב הביצוע בכלל הרשויות עמד בשנת 2013 על כ-4.3 מיליארדי ₪. מתוך זה משקל תקציב הביצוע לרשויות המקומיות הערביות היווה בשנת 2013 כ-11.4%, דומה למשקל בשנת 2012 (כ-11.3%). תקציב הביצוע ברשויות הערביות גדל בכ-7% לעומת עלייה של כ-6% בתקציב הביצוע לכלל הרשויות המקומיות.

בתקציב לרשויות הערביות קיימת תקנה אחת בלבד הייעודית למיעוטים: "תוכניות פיתוח במגזר הדרוזי והצ'רקסי". טבלה 23 מציגה את התקציב המאושר נטו ואת תקציב הביצוע נטו של תקנה ייעודית למגזר הערבי - "תוכניות פיתוח במגזר הדרוזי והצ'רקסי".

טבלה 23: תקציבי תקנה "תוכניות פיתוח במגזר הדרוזי והצ'רקסי" (מאושר וביצוע, אלפי ₪)⁴²

שינוי	2013	2012	תקציב
-69.8%	2,445	8,102	ארצי מאושר
0.0%	100%	100%	אחוז
-69.8%	2,445	8,102	ביצוע ארצי
0.0%	100%	100%	אחוז

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנים 2012 ו-2013 עמדו שיעורי תקציב הביצוע נטו מתוך התקציב המאושר נטו בתקנה: "תוכניות פיתוח במגזר הדרוזי והצ'רקסי" על 100%, כלומר כל התקציב המאושר נוצל. בשנת 2013 עמד התקציב המאושר נטו של הרשויות המקומיות הערביות על סך של כ-2.45 מיליוני ₪, קיטון בשיעור של כ-69.8% לעומת שנת 2012. שיעור קיטון זהה נרשם גם בתקציב הביצוע נטו של הרשויות הערביות בשנת 2013 לעומת שנת 2012.

⁴¹ גלית רייכמן-מימון, אגף בכיר לתקצוב וכלכלה, משרד הרווחה, דוא"ל, 18 במאי 2014.

⁴² שם.



8.2. תקציב תמיכות המשרד

טבלה 24 להלן מציגה את תקציב התמיכות של משרד הרווחה ברשויות מקומיות או בעמותות במגזר הלא יהודי בשנים האחרונות.

טבלה 24: תקציב תמיכות משרד הרווחה ברשויות מקומיות או בעמותות במגזר הלא יהודי (מיליוני ₪)⁴³

שינוי	2013	2012	סך תמיכה
-50.1%	40.8	81.9	בעמותות
47.0%	2.2	1.5	ברשויות מקומיות
-48.4%	43.0	83.4	תמיכה כוללת
48.4%	1.2	0.8	במגזר הערבי
	2.7%	1.0%	במגזר הערבי באחוזים

מהנתונים בטבלה עולה כי סך התמיכה של משרד הרווחה ברשויות מקומיות או בעמותות במגזר המיעוטים עמדה בשנת 2013 על כ-1.2 מיליוני ₪ אשר היוו כ-2.7% מסך התמיכה בכל העמותות והרשויות המקומיות במדינה בשנה זו. שיעור זה גבוה יותר מהשיעור המקביל בשנת 2012 (1%). בעוד התמיכה הכוללת בעמותות בישראל קטנה בין השנים בכ-48.4%, הרי שהתמיכה במגזר המיעוטים גדלה בין השנים האלו בכ-48.4%.

8.3. פרמטרים להקצאת תקציב משרד הרווחה למגזרי המיעוטים⁴⁴

לפי משרד הרווחה, המשרד מקצה את התקציב לרשויות המקומיות באופן אובייקטיבי ושוויוני. כללי ההקצאה של המשרד את תקציבו לרשויות המקומיות הינם כדלהלן:

- 35% מהתקציב מוקצה בהתאם לחוקים השונים, כגון סידור חוסים בעלי מוגבלות שכלית התפתחותית;
- 35% מוקצים לפי המצב הדמוגרפי והאשכול החברתי-כלכלי אליו משתייכת הרשות;
- 25% מוקצים לפי תבחינים טיפוליים;
- 5% מוקצים בהתאם לתכניות.

ועדה משותפת למשרד הרווחה, לרשויות המקומיות ולמרכז השלטון המקומי, אשר חבר בה נציג המגזר הערבי, קובעת את התבחינים ואת המפתחות להקצאת סעיפי התקציב ולעדכון תבחינים קיימים. כאמור, בנוסף לנתונים הדמוגרפיים של הרשות המקומית ולרמתה החברתית-כלכלית, קובעת הוועדה מפתח נוסף להקצאת תקציב הרשויות המקומיות והוא: הנתונים אודות מספר מקבלי השירות במחלקה לשירותים חברתיים בתחום הרלוונטי.

העקרונות המנחים את הוועדה לשם עדכון הנוסחאות להקצאת התקציב הינם:

- צמצום חלקו של רכיב נתוני היסוד (הנתונים אודות מקבלי השירות במחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות) בנוסחאות;
- ביטול מרכיב סדר העדיפות הלאומי והגדלת משקלו של מרכיב האשכול החברתי-כלכלי מ-10% ל-25%;
- קביעת מקדם לרשויות קטנות בהן עד 25 אלף תושבים ומקדם נוסף לרשויות בהן עד 15 אלף תושבים ורמתן החברתית-כלכלית היא 5 ומטה.

⁴³ גלית רייכמן-מימון, אגף בכיר לתקצוב וכלכלה, משרד הרווחה, דוא"ל, 29 במאי 2014.

⁴⁴ גלית רייכמן-מימון, אגף בכיר לתקצוב וכלכלה, משרד הרווחה, תקציב משרד הרווחה למגזרי המיעוטים – הפרמטרים לפיהם נקבע גובה ההקצאה, דוא"ל, 22 במאי 2014.



מכאן, לדברי המשרד, שהרשויות המקומיות הערביות, שהן בדרך כלל קטנות ומשתייכות לאשכולות הסוציו-אקונומיים הנמוכים, נהנות יותר מעקרונות אלה מאשר הרשויות המקומיות היהודיות, משום שעקרונות אלה מהווים מקדם לא מבוטל בהקצאת התקציב לטובתן.

9. משרד החקלאות ופיתוח הכפר

טבלה 25 להלן מציגה את תקציב המזומנים ברוטו ואת תקציב ההתחייבויות (הרשאות להתחייב) של משרד החקלאות לכל הנושאים, בכלל, ולמגזר המיעוטים בפרט, בשנים 2012 ו-2013.

טבלה 25: תקציב המזומנים ברוטו ותקציב הרשאות להתחייב של משרד החקלאות לפי מגזר (אלפי ₪)⁴⁵

שינוי	2013	2012	תקציב
144.8%	1,039,995	424,921	תקציב מזומנים ברוטו
142.8%	856,520	352,790	תקציב ביצוע
-41.2%	3,611	6,146	שולם למגזר הערבי
	0.4%	1.7%	אחוז מגזר
-17.3%	417,739	505,385	תקציב התחייבויות (הרשאה להתחייב)
-30.1%	384,734	550,475	התחייבויות בפועל
-16.8%	13,240	15,919	התחייבויות למגזר הערבי
	3.4%	2.9%	אחוז מגזר

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2013 עמד משקל התקציב שהעביר משרד החקלאות למגזר הערבי מכלל תקנות תקציב הביצוע על כ-0.4%, ירידה של 1.3 נקודות האחוז לעומת שנת 2012. בשנת 2013 שולם למגזר הערבי במזומנים סכום של כ-3.6 מיליוני ₪. משקל ההרשאות להתחייב שהוקצו למגזר הערבי עמד בשנה זו על כ-3.4% מכלל תקנות תקציב הרשאות להתחייב בפועל, גידול של כ-0.5 נקודות האחוז לעומת שנת 2012. בשנת 2013 עמדו ההרשאות להתחייב למגזר על סך של כ-13.2 מיליוני ₪.

כמו כן, בעוד תקציב הביצוע הכולל של המשרד בכל התקנות גדל בין השנים בכ-142.8%, הרי שלמגזר הערבי הוא קטן בכ-41.2%. לעומת זאת, התקציב הכולל של ההרשאות להתחייב בפועל קטן בין שתי השנים בשיעור גבוה יותר מזה של המגזר הערבי (30.1% - ו-16.8%, בהתאמה).

10. משרד התרבות והספורט

טבלאות 26-28 מציגות את תקציבי התמיכה של משרד התרבות והספורט בארגוני תרבות וספורט במגזר הערבי, כפי שמפורסמים על ידי המשרד באתר האינטרנט.⁴⁶ אולם, יש להדגיש כי תקציבים אלה אינם כוללים את כל תקציבי המשרד, מהסיבה שמרכז המחקר והמידע של הכנסת אינו נגיש למלוא הנתונים המצויים בידי המשרד.

טבלה 26 מציגה את תקציבי הביצוע של התמיכה בתרבות של משרד התרבות והספורט למגזר הערבי.

⁴⁵ ג'מאל מדלג, מנהל תחום מיעוטים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, דוא"ל, 22 במאי 2014.

⁴⁶ משרד התרבות והספורט, [תמיכות](#), כניסה בתאריך: 28 במאי 2014.



טבלה 26: תקציבי תמיכה בתרבות של משרד התרבות והספורט למגזר הערבי (תקציב ביצוע, ש"ח)⁴⁷

שנה	ערבים	דרוזים	סך הכול
2012	11,856,572	2,956,002	14,812,574
2013	12,536,757	3,726,101	16,262,858

מהנתונים בטבלה עולה כי תקציב הביצוע של התמיכה בתרבות עמד בשנת 2013 על כ-16.3 מיליוני ש"ח, המהווים כ-3.2% מסך התקציב לתרבות באותה שנה (כ-500.5 מיליוני ש"ח).

טבלה 27 להלן מציגה את תקציב הביצוע של התמיכה בספורט של המשרד ברשויות הספורט לפי רשויות מקומיות בשנת 2013.

טבלה 27: תקציבי תמיכה בספורט של משרד התרבות והספורט (תקציב ביצוע, ש"ח)⁴⁸

יישוב	תמיכה בספורט	אחוז
יהודים	18,875,298	66.5%
ערבים	5,222,894	18.4%
מעורבים	4,292,068	15.1%
סך הכול	28,390,260	100.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי סך התמיכה בפועל של המשרד בכלל רשויות הספורט בישראל בשנת 2013 עמדה על כ-28.4 מיליוני ש"ח, כאשר כ-66.5% מוקצות לרשויות ספורט ברשויות יהודיות, כ-18.4% מוקצות לרשויות ספורט ברשויות מקומיות ערביות וכ-15.1% מוקצות לרשויות ספורט ביישובים המעורבים.

טבלה 28 להלן מציגה את סך התמיכה בפועל של משרד התרבות והספורט בתרבות ובספורט למגזר הערבי בשנת 2013.

טבלה 28: תקציבי תמיכה של משרד התרבות והספורט בארגוני תרבות וספורט במגזר הערבי (ביצוע, 2013, ש"ח)⁴⁹

תמיכה	סכום	אחוז
תמיכה בתרבות	16,262,858	75.7%
תמיכה בספורט	5,222,894	24.3%
סך הכול (ללא ערים מעורבות)	21,485,752	100.0%
תמיכה בספורט - ערים מעורבות	4,292,068	

מהנתונים בטבלה לעיל עולה כי סך התמיכה בפועל של משרד התרבות והספורט בארגוני תרבות וספורט ערביים עמד בשנת 2013 על סך של כ-21.5 מיליוני ש"ח, כאשר התמיכה בתרבות מהווה כ-75.7% מכלל התמיכה, והתמיכה בספורט מהווה כ-24.3%. בנוסף, תמך המשרד בפועל בשנת 2013 בעמותות ספורט ביישובים המעורבים בסך של כ-4.3 מיליוני ש"ח. סך התמיכה של המשרד לכל הערים בתקציב התרבות והספורט עומד על כ-528.9 מיליוני ש"ח, כך שהתמיכה בתקציב תרבות וספורט למגזר הערבי מתוך סך התמיכה הארצית עומדת על כ-4.1%.

⁴⁷ משרד התרבות והספורט, [תמיכות](#), כניסה בתאריך: 28 במאי 2014.

⁴⁸ ש.ם.

⁴⁹ ש.ם.

