

2024

תקציב המדינה

פיתוח רשויות חלשות



ג'סר איזרקא, בית שמש,
ערד, דימונה, מצפה
רמון וירוחם – היישובים
שיפגעו במסגרת הקיצוץ
המוצע בתקציב המדינה

תהילה שרעבי

תמונה: ויקיפדיה, Ovedc

הגריעה המסתמנת בתקציבי החלטות הממשלה 1804, 986 ו-1416 – צפויה לפגוע ברשויות חלשות במיוחד בחברה הערבית, בחברה החרדית, וביישובי הפריפריה שבנגב המזרחי.

במקביל לפגיעה הדרמטית המסתמנת בתקציבי תוכנית החומש לחברה הערבית, מתכננת הממשלה לקצץ גם בתקציביהן של מספר תוכניות רב-שנתיות, שנועדו לחזק ולמנוע את הידרדרותן של רשויות מקומיות ספציפיות. במסמך קצר זה נתמקד, כמקרי מבחן, בשלוש תוכניות שכאלה.

המדובר בתוכניות שקודמו במסגרת החלטות ממשלה מספר 986, 1804 ו-1416¹, שהתקבלו בממשלת ישראל ה-36 בראשות בנט-לפיד, על רקע מצוקה הולכת וגדלה בקרב תושבי רשויות חלשות במיוחד בחברה החרדית ובחברה הערבית: בית שמש וג'סר איזרקא; ועל רקע הכישלון של הרשויות המקומיות הפריפריאליות החלשות ביותר בנפת באר שבע – ערד, דימונה, מצפה רמון, וירוחם – לספק מענים והזדמנויות לתושבים. ות, ולמנוע הגירה שלילית מתחומן.

במסגרת החלטות ממשלה אלה, הכירה הממשלה הן בפגיעות הכלכלית-חברתית של אותם יישובים, והן ב"צורך בצמצום פערים בין היישוב לבין יישובים אחרים ובין קבוצות אוכלוסייה תושבות היישוב לבין קבוצות אוכלוסייה אחרות". כלומר, בצורך בצמצום פערים בין יישובים מוחלשים ליישובים חזקים, בין החברה הערבית לחברה היהודית, בין החברה החרדית

1 החלטת ממשלה 1804 מיום 28.7.2022 בנושא [תוכנית לחיזוק ופיתוח כלכלי-חברתי ליישוב ג'סר איזרקא](#); החלטת ממשלה 986 מיום 16.1.2022 בנושא [תוכנית לחיזוק העיר בית שמש](#); והחלטת ממשלה 1416 מיום 8.5.2022 בנושא [תוכנית לעידוד צמיחה דמוגרפית ופיתוח כלכלי בר קיימא ביישובים באזור הנגב המזרחי](#)

לחברה החילונית ובין תושבי.ות הפריפריה לתושבי.ות המרכז. צורך זה הצדיק, בתורו, את ההכרזה על אותם יישובים כעל "אזורי עדיפות לאומית" לשם מתן סיוע והטבות ייחודיות לאותם יישובים על בסיס גיאוגרפי.²

היעדר החוסן החברתי-כלכלי, ופגיעות היישובים בהן עוסקות החלטות הממשלה שיקוצצו

בחינת מדדים מרכזיים של חוסן חברתי-כלכלי ברמת היישוב, ובהם: ממדי העוני, שיעור הכניסה להשכלה גבוהה, וגובה השכר החודשי – מלמדת כי המרחק בין תושבי ותושבות יישובי ההחלטות לבין תושבי ותושבות הערים החזקות יותר – גדול ביותר.

בשנת 2022, שיעור העוני בקרב ילדים וילדות ביישובי הנגב המזרחי הנכללים בהחלטות הממשלה וכן בג'סר א-זרקא עמד על 36% ו-37%, בהתאמה – והיה גבוה ביותר מפי 2 מהשיעור המקביל בערי פורום ה-15 (15%).³ שיעור העוני בקרב ילדות וילדים היה קיצוני אף יותר בעיר בית שמש (ש-72% מתושביה חרדים)⁴ והגיע ל-49%.

2 היישוב **ג'סר א-זרקא** הוכרז כיישוב עדיפות לאומית במסגרת החלטה 550 מיום 24.10.2021, לצד שאר היישובים והרשויות במגזר הערבי, בהתבסס על סעיף 151(ב)(5) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009-2010), התשס"ט-2009, (להלן – חוק עדיפות לאומית) בנושא עדיפות לאומית; הרשויות **ערד, דימונה, מצפה רמון וירוחם**, הוכרזו כיישובים בעלי עדיפות לאומית בהמשך להחלטה 625 מיום 14.11.2021, לצד שאר יישובי הנגב, בהתבסס על סעיפים 151(ב)(2), 151(ב)(4), ו-151(ב)(5) לחוק עדיפות לאומית, ומוכרזים במסגרת החלטה 1416 כיישובי עדיפות לאומית, בהתבסס על סעיפים 151(ב)(3), 151(ב)(4), ו-151(ב)(2); במסגרת החלטה 986 מוצע לקבוע את **בית שמש** כאזור עדיפות לאומית, בהתבסס על סעיפים 151(ב)(2) ו-151(ב)(5) לחוק.

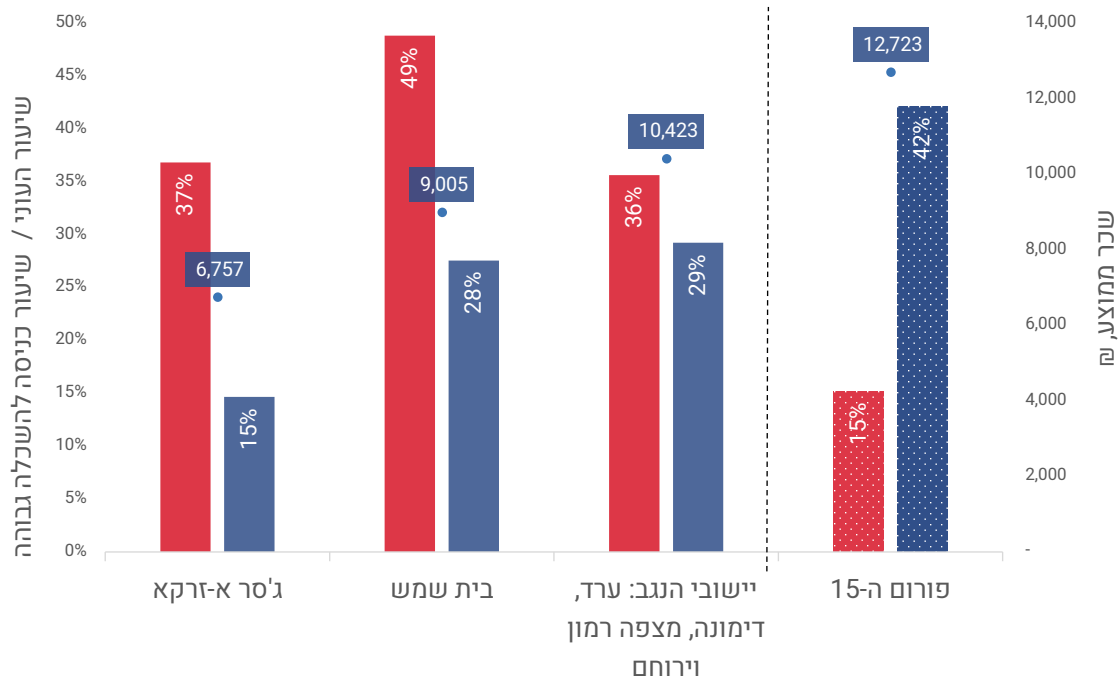
3 פורום ה-15 מאגד את הערים הגדולות והעצמאיות בישראל, שאינן מקבלות "מענקי איזון" או "מענקי פיתוח" ממשלתיים.

4 הלמ"ס (2023) **אנלוגיה ומרכיבי גידול ביישובים ובאזורים סטטיסטיים, 2014-2022**. לוח 12. חרדים ביישובים יהודיים, לפי מחוז ואזור סטטיסטי, סוף 2021

תחולת העוני בקרב ילדים.ות, שיעור הכניסה להשכלה גבוהה, והשכר החודשי הממוצע של שכירים.ות, ביישובי ההחלטות הממשלה המיועדות לקיצוץ – לעומת פורום ה-15

נתוני העוני והכניסה להשכלה גבוהה נכונים ל-2022, נתוני השכר הם לשנת 2019

● שכר ממוצע ■ כניסה להשכלה גבוהה ■ ילדים בעוני



הגדרות:

שיעור כניסה להשכלה גבוהה: שיעור הנכנסים להשכלה גבוהה בתוך 8 שנים מסיום התיכון בקרב תלמידי.ות יב בשנת 2014 (תשפ"ד). נציין כי בשנה זו 14.6% מתלמידי יב' בבית שמש למדו במוסדות שאינם מגישים לבגרות. כמו כן, שיעור גבוה יחסית של ילדים וילדות בבית שמש, אך גם בג'סר א-זרקא, לא מגיעים לכיתה יב': נכון לשנת 2021, שיעור הנשירה בקרב תלמידי ז-יב' בבית שמש עמד על 3.7% ובג'סר א-זרקא על 2.7% – כאשר הממוצע הארצי עמד על 1.4%.

פורום ה-15: אשדוד, אשקלון, באר שבע, גבעתיים, הרצליה, חדרה, חולון, חיפה, כפר סבא, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רחובות, רמת גן, רמת השרון, רעננה, תל אביב-יפו.

מקור: עיבוד של מרכז אדוה לנתוני למ"ס, משרד החינוך, וביטוח לאומי. מתוך: הלמ"ס, [הרשויות המקומיות בישראל – קובץ נתונים לעיבוד לשנת 2021](#); משרד החינוך, מנהל התקשוב ומערכות המידע, [מאגר "במבט רחב – מספרים על חינוך"](#); ניצה (קלינר) קסיר, רינה פינס, נתנאל פלאם (2024) [דוח ממדי העוני והאישוויון בהכנסות](#). המוסד לביטוח לאומי (2021) [שכר בהכנסה מעבודה לפי יישוב ומשתנים כלכליים שונים 2019](#), לוחות 2 ו-5.

לצד ממדי העוני הגבוהים, שיעורי הכניסה להשכלה גבוהה וגובה השכר הממוצע ביישובים הנכללים בהחלטות הממשלה המיועדות לקיצוץ – נמוכים משמעותית בהשוואה ליישובי פורום ה-15. נכון לשנת 2022, רק 15% מתלמידי ותלמידות יב' בג'סר אזורקא, ופחות מ-30% מתלמידי ותלמידות יב' בעיר בית שמש וביישובי הנגב המזרחי נכנסו להשכלה גבוהה בתוך 8 שנים מסיום התיכון. זאת, לעומת 42% מתלמידי ותלמידות ערי פורום ה-15. הפערים בכניסה להשכלה גבוהה משליכים בתורם על הבדלים בגובה השכר הממוצע בין הרשויות, ונכון לשנת 2019, הפערים בשכר החודשי הממוצע של שכירות ושכירים בין תושבי.ות יישובי ההחלטות לבין תושבי.ות יישובי פורום ה-15 נעו בין 19% ל-47%.

בצד הפערים החברתיים המבניים, נציין כי תושבי ותושבות ג'סר אזורקא ובבית שמש מתמודדים.ות עם מצוקות חברתיות ייחודיות וחמורות שמקבלות הכרה במסגרת החלטות הממשלה, ובהן: מצוקת הביטחון האישי בג'סר אזורקא, והמצוקה הכלכלית שנובעת מגידול האוכלוסייה החריג בקרב אוכלוסיות מוחלשות במיוחד בבית שמש.

במילים אלה מתארת החלטת הממשלה הנוגעת לג'סר אזורקא את מצוקת הביטחון האישי: "אין חולק כי מדובר ביישוב שנגוע בסמים, נשק ואמל"ח, ולמרות מאמציה של המשטרה היא לא מצליחה לבער אותו לטובת אזרחי הכפר הנורמטיביים ותושבי היישובים השכנים. כך שמסתובבים ביישוב ילדים בני 12 עם אקדחים, קרבות ירי באמצע היום, הצתת מכוניות ובתים ורצח חפים מפשע." ודוק, היישוב ג'סרא זרקא היה שני רק ליישוב הבדואי טובאזנגרייה, בשיעור קורבנות, פצועים והרוגים של עבירות נשק בשנים 2017-2020.⁵

5 מרכז המחקר והמידע של הכנסת (16 באוגוסט 2021) [עבירות נשק – נתונים והממוצעות הרשויות](#)

העיר בית שמש, מתוארת בדברי ההסבר של החלטת הממשלה כעיר שחוזה "מסלול הידרדרות", ש"בא לידי ביטוי בציפוף ועיבוי שכונות עם אוכלוסייה חלשה מחד, לעומת דילול מסיבי של שכונות חזקות מבחינה חברתית כלכלית מאידך". למעשה, הגידול החריג באוכלוסיית בית שמש (שהכפילה עצמה פי 6.5 בפרק זמן של 25 שנה), מקביל לשיעור הירידה החד ביותר באשכול החברתי-כלכלי של תושביה (ירידה מאשכול 5 ל-2 בשנים 1995-2017) – ולדילול של מענים חברתיים, שלא התפתחו בהתאם. היעדר פיתוח המענים מתחום התעסוקה, למשל, בולט על רקע העובדה ששוק העבודה המקומי עודנו מבוסס על מפעלים תעשייתיים שהוקמו בימי המעברות ונוספו במהלך שנות ה-70 ועד שנות ה-90.⁶

החלטות ממשלה מספר 986,1804 ו-1416: תוכניות פעולה סדורות של צמצום פערים והרחבת מענים חברתיים

בתגובה לעומק הפערים החברתיים ולמצוקות התושבים.ות, קידמו החלטות הממשלה תוכניות לאומיות רבי-שנתיות סדורות ומקצועיות שמטרתן לחזק את הרשויות המקומיות באותם יישובים ולשפר את התנאים ואיכות החיים של תושבים ותושבות הגרים.ות בתחומן. תוכניות אלה כללו:

- א. הרחבת המענים החברתיים** מתחומי החינוך, הרווחה והבריאות, התחבורה הציבורית, הנגישות, התעסוקה וכן מתחומי הביטחון האישי והחוסן הקהילתי;
- ב. פיתוח מנועים כלכליים** בעלי פוטנציאל גבוה לחיזוק הכלכלי והפיננסי של הרשויות, ובראשם תחום התיירות, ותחום הסביבה והקיימות; ו
- ג. חיזוק מוניציפלי של הרשות** – בג'סר איזרקא ובבית שמש – שכלל הקמה שיפוץ ופיתוח של מרחבים ומבני ציבור, שלולא התמיכה הממשלתית היו נותרים מוזנחים (לרבות מבני דת ובתי עלמין, מקוואות, חוף הרחצה של ג'סר איזרקא ופארק מעיינות ציבורי בבית שמש);

במקביל במסגרת התוכניות נערך **מיפוי של אתגרים והזדמנויות בכל יישוב** – במטרה לקדם מענים רלוונטיים ולסלול את הדרך לקראת מימוש פוטנציאל הפיתוח והחדשנות הייחודי בכל יישוב.

עיקרי תוכניות הפעולה לחיזוק כלכלי-חברתי של הרשויות ג'סר אזרקא, בית שמש,
 ויישובי הנגב המזרחי: ערד, דימונה, ירוחם ומצפה רמון – במסגרת החלטות הממשלה
 מספר 1416, 986, 1804 ו-1416

תחום	ג'סר אזרקא	בית שמש	יישובי הנגב המזרחי ערד, דימונה, ירוחם ומצפה רמון
חינוך	בניית כיתות לימוד ושיפוץ מוסדות חינוך	פיתוח תשתיות היקפיות לבינוי כיתות	העקת מוסד לימוד משפת המכתש למתחם חליפי
	תוכניות תוספתיות עבור ילדים בסיכון	שיפור קליטת תלמידים עולים	סיוע לצעירים. ות במצבי סיכון
		תגבור מקצועות מדעיים-טכנולוגיים	
רווחה	תגבור מערך שירותי הרווחה וקליטת עו"ס נוספות. ים	תמיכה באזרחים ותיקים	
בריאות	קידום בריאות ומניעת תחלואה כרונית	הקמה ושדרוג של יח' להתפתחות הילד	
ביטחון אישי	הרחבת תוכניות למניעת אלימות ולחיזוק החוסן הקהילתי		
תעסוקה	הרחבה ושדרוג שירותי הכוון תעסוקתי		
	עידוד, קידום ופיתוח עסקים קטנים ובינוניים		
תיירות כמנוע כלכלי	ייעוץ וליווי מקצועי לקידום התיירות; סיוע להקמת יחידות אירוח	פיתוח של תשתיות מורשת וארכיאולוגיה	פיתוח אגם ירוחם ונחל דימונה
	חיזוק, הרחבה ושיפור שירותי התחבורה הציבורי; פיתוח רשת שבילי האופניים		
סביבה וקיימות	הסדרת הכבישים ושיפור הנגישות	הסדרת הכבישים ושיפור הנגישות	
	תמיכה במערך לאיסוף וטיפול בפסולת	תכנית כלכלה מעגלית	
חיזוק תשתיות, שיכון ודירור	חינוך בנושא אקלים	תכנית פעולה לאנרגיה מקיימת	
	שיפור תשתיות מים וביוב, חשמל ותקשורת בשכונות וותיקות (ומניעת מפגעי בטיחות)	שדרוג מערך הקליטה של רשתות הסלולר	
חיזוק מוניציפלי	מתחמי דיור במתכונת שכירות ארוכת טווח	סיוע בקידום פרויקטים של התחדשות עירונית	
	חיזוק כלכלי, פיננסי וארגוני של הרשות המקומית		
	מזמים לחיסכון בהוצאות שוטפות וליצירת מקורות הכנסה		
	הקמה ושיפוץ של מבני דת ובתי עלמין	שיפוץ מקוואות	
	פיתוח חוף הרחצה	קידום מיזם פארק מעיינות	

כ-25 מיליון ₪

כ-17 מיליון ₪

כ-18 מיליון ₪

שווי הקיצוץ המוערך

הערה: הערכת שווי קיצוץ התקציבים בהחלטת הממשלה הנוגעת לג'סר אזרקא מבוססת על חישוב של 15% מסך התקציב הנותר, בהנחה שהתקציבים מועברים בפריסה שווה על פני שנות התוכנית. בהחלטות הממשלה האחרות פריסת התקציב לאורך שנות התוכנית הייתה מפורטת ברובה ועל כן החישוב נעשה על ביחס לתקציבים שתוכננו להיות מועברים בשנים 2024-2026. בהחלטת הממשלה הנוגעת לבית שמש תקציבים שלא פורטה לגביהם פריסה רב-שנתית נכללו ביתרות התקציב המיועדות לקיצוץ (כ-7.45 מיליון ₪ מתוך תקציב ההחלטה הכולל של 542.7 מיליון ₪).

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה לפעולות ולתקצוב שנקבעו במסגרת החלטות הממשלה. מתוך: החלטת ממשלה 1804 מיום 28.7.2022 בנושא תוכנית לחיזוק ופיתוח כלכלי-חברתי ליישוב ג'סר אזרקא; החלטת ממשלה 986 מיום 16.1.2022 בנושא תוכנית לחיזוק העיר בית שמש; והחלטת ממשלה 1416 מיום 8.5.2022 בנושא תוכנית לעידוד צמיחה דמוגרפית ופיתוח כלכלי בר קיימא ביישובים באזור הנגב המזרחי

הקיצוץ המוצע בגובה של 15% מסך התקציב הנותר לשנים 2024-2026 מוערך בסכום כולל של כ-60 מיליון ש"ח. קיצוץ זה עתיד לפגוע ביישום המלא של תוכניות הפעולה לחיזוק יישובים מוחלשים ביותר ולפגוע באלפי ילדות וילדים, נשים וגברים שחיים בעוני או בקרבתו, סובלים מהיעדר מענים סוציאליים, וממחסור בהזדמנויות בתחום החינוך והתעסוקה. לגבי האוכלוסייה הצעירה מדובר גם בפגיעה ניכרת בסיכויי המוביליות החברתית שלהם.

מעבר לכך, בתוכניות אלו טמון פוטנציאל רב לשמש כפיילוט למודל פעולה עתידי לחיזוק יישובים נוספים בחברה הערבית, בחברה החרדית ובפריפריה. הקיצוץ המוצע צפוי להגביל את העמידה ביעדי התוכניות ולפגוע בסיכויי הצלחתן, באופן שעלול למנוע קידום מהלכים דומים של השקעה צודקת בפריפריה החברתית-כלכלית של ישראל בעתיד.

ככל שנותרו חברי וחברות כנסת וחברי ממשלה שטובת החברה בישראל עומדת לנגד עיניהם, ראוי שידרשו, דווקא על רקע המלחמה, להגדיל את אותם תקציבים, ולכל הפחות, להגן עליהם מפני ההפחתה המוצעת.

מרכז אדוה

מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל