התכנית הסביבתית במסגרת תכנית החומש 550:

תמונת מצב, פערים וחסמים ביישום



נכתב על-ידי:

עו"ד אמל זיאדה - רכזת החברה הערבית, "אדם טבע ודין"

עו"ד ג'מילה הרדל - מנהלת "אזרחים למען סביבה"

ניבאל אבו ערדאת - רכזת קידום מדיניות במרכז "מוסאוא"

ספטמבר 2026

התכנית הסביבתית במסגרת תכנית החומש 550:

תמונת מצב, פערים וחסמים ביישום

נכתב על-ידי:

עו"ד אמל זיאדה - רכזת החברה הערבית, "אדם טבע ודין"

עו"ד ג'מילה הרדל - מנהלת "אזרחים למען סביבה"

ניבאל אבו ערדאת - רכזת קידום מדיניות במרכז "מוסאוא "

ספטמבר 2026

עיצוב גרפי: HILWI STUDIO

תקציר

החברה הערבית בישראל מתמודדת עם פערים סביבתיים עמוקים, שמקורם אינו רק במחסור נקודתי בתקציבים אלא במוחלשות מבנית ומתמשכת של הרשויות המקומיות הערביות. הרשויות המקומיות הערביות, בהן מתגוררים כ- 85% מן האזרחים הערבים, מדורגות ברובן (מעל 90% מהן), במחצית הנמוכה בסולם הדירוג הסוציואקונומי ובתוך כך הן תלויות בתמיכה ממשלתית לצורך אספקת שירותים בסיסיים, אלא שהתקציבים הממשלתיים נמוכים והקצאתם רצופה חסמים ומכשולים, וכך הוא המצב גם בתחום הסביבה.

המציאות הסביבתית בישובים הערביים מתאפיינת במצוקה במכלול רחב של היבטים:

- תכנון יישובי חסר אוריינטציה סביבתית, כשברקע שטחי השיפוט צומצמו בכ- 64% ובה בעת האוכלוסייה גדלה פי שישה;
- מחסור בשטחים פתוחים ובשטחים ירוקים;
- מחסור בתשתיות ציבוריות;
- פערים בתשתיות פסולת, ביוב ושפכים;
- מחסור בהצללה ובחופות עצים;
- מחסור חמור בכוח אדם מקצועי בתחום הסביבה ברשויות המקומיות עצמן, כאשר לעניין זה יודגש כי נכון לשנת 2025 בכ- 1/4 מהרשויות הערביות אין מנהל מחלקה או מחלקה ייעודית לנושאי סביבה, ובחלק ניכר מהן אין עובדי ניקיון או פקחים כלל.

מבין כלל הסוגיות הסביבתיות, **העדר תפקוד שוטף וראוי של מערך פינוי הפסולת** היא האקוטית ביותר ביישובים הערביים. זו באה לידי ביטוי באי-פינוי פסולת ביתית וגושית באופן מלא וסדיר, קיומם של אתרי פסולת פיראטיים, הבערת פסולת במרחב הציבורי, מחסור בתשתיות איסוף ומחזור - כל אלה יוצרים מרחב ציבורי מוזנח תברואתית, אשר החיים בו יוצרים סיכון מוגבר לפגיעה בבריאות התושבים ובאיכות חייהם. ואולם, **ועל-אף היותה אקוטית, סוגיית העדר טיפול ראוי לפינוי השוטף של הפסולת לא זכתה לתקצוב ייעודי במסגרת התכנית הסביבתית המעוגנת בתכנית החומש הייעודית לחברה הערבית - הידוע גם כתכנית החומש 550.**

התכנית הסביבתית המעוגנת בתכנית החומש 550:

באוקטובר 2021 אישרה הממשלה את החלטה מס' 550, שעניינה "התכנית לצמצום פערים כלכליים בחברה הערבית, לשנים 2022-2026", ובמסגרתה ייעדה הממשלה כ- 30 מיליארד שקלים לטובת מיזמי פיתוח במכלול רחב של תחומים. בסעיף 26 בתכנית החומש 550, הוקצה למשרד להגנת הסביבה תקציב חמש שנתי בסך 550 מיליון ₪, שנועד ליישום תכנית סביבתית ייעודית ביישובים הערביים.

התכנית הסביבתית, אשר גובשה כביכול לאחר הליך שהוגדר כהליך שיתוף ציבור, כללה יעדים שאפתניים ובהם איסוף מלא של פסולת לטיפול מוסדר, הגדלת שיעורי המחזור, הפ־חתת מפגעי פסולת חדשים וחוזרים ב- 50%, הכנת תכניות היערכות לשינוי אקלים ב- 80% מהרשויות, יישום צעדי אקלים במחצית מהרשויות, וחיזוק מערכי אכיפה ופיקוח סביבתיים. על בסיס יעדים אלה גובשו עשרה מהלכים מרכזיים ושני מהלכים משלימים, ובהם טיפול בזרמי פסולת, שיקום מפגעי עבר, יוזמות להפחתת פסולת, חיזוק אכיפה, תכניות אקלים, מינוי מובילי סביבה, הכשרת בעלי תפקידים, מחקר ובקרה, גיבוש קווים מנחים ליחסי אש־כולות רשויות והקמת אגף חברה ערבית במשרד להגנת הסביבה.

ואולם, **המסמך שלהלן מצביע על פער מהותי בין התכנית כפי שנוסחה על הנייר לבין יישומה בפועל,** באופן שיש בו כדי להסביר, בנוסף לכשלים האחרים, את העובדה כי הת־כנית לא הצליחה להפוך לכלי אפקטיבי לשינוי סביבתי ממשי ביישובים הערביים, כדלהלן:

- התכנית לא כללה תכנית עבודה מפורטת לביצוע;
- בהעדר תכנית מפורטת, התקציב יועד ברובו למיזמים, שקיימת מחלוקת באשר להתאמתם לצרכים הדחופים ביישובים הערביים;
- עקרונות שעוגנו בתכנית לא תורגמו למנגנוני יישום מספקים, ובכלל זאת מתן סל מענים דיפרנציאלי והסדרת היחסים בין הרשויות לגופים האזוריים.
- אף אחד מהמהלכים שצוינו בתכנית, לא בוצע במלואו, לרבות תשלומים נמוכים ביחס להת־חייבויות, תנאי סף שמנעו מרשויות רבות לגשת, והעברת חלק מרכזי מן התקציבים לאיגודי ערים ואשכולות.

כרוניקה של כשלים:

הכשלים ביישום התקציב הסביבתי במסגרת תכנית 550 אינם חדשים ואינם מפתיעים. כבר בתכניות קודמות, ובעיקר בתכנית "סביבה שווה" שעסקה בהסדרת משק הפסולת בישובים הערביים, זוהו חסמים מבניים דומים: חוסר התאמה של מסלולי התמיכה לצרכים בפועל וליכולות הרשויות, מחסור בכוח אדם מקצועי, קושי בניצול תקציבים, היעדר המשכיות, פערי תשתיות, קושי במנגנוני קולות קוראים והכללת תנאי סף של מאצ'ינג. לכן, תמוה כיצד תכנית החומש 550 לא השכילה להיבנות על בסיס לקחי העבר, וחמור מכך - בפועל שעתקה חלק ניכר מאותם כשלים.

מעורבות פוליטית להכשלת התכנית:

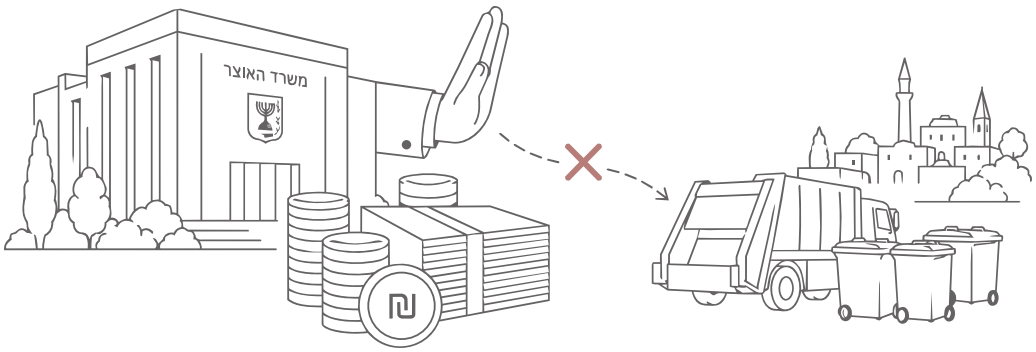
לצד זאת, שורה של מהלכים פוליטיים נוספים פגעו ביישום התכנית, בין היתר:

• שר האוצר פעל לעכב תקציבי תגבור, שמשמשים לתקציב השוטף ברשויות המקומיות הערביות ומיועדים לרוב לכסות עלויות תפעול מערך פינוי הפסולת ברשות המקומית.

• השרה להגנת הסביבה התבטאה ופעלה נגד העברת תקציבים לרשויות הערביות;

• בהמשך, פעלה השרה לשוויון חברתי במספר ניסיונות להסיט תקציבים מתכנית החומש, לרבות מסעיף הסביבה, לטובת יעדים אחרים ובראשם המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל. בכלל זה הוצגה יוזמה להעברת חלק מיתרות התקציב לשנת 2026, לרבות כ-30 מיליון₪ מתוך יתרת התקציב הסביבתי.

התמונה המצטברת מלמדת כי הפגיעה בתכנית לא הסתכמה בהתבטאויות פוליטיות, אלא תורגמה לצעדים תקציביים ומוסדיים ממשיים, אשר החלישו את יישום התכנית הסביבתית ופגעו ביכולתה להשיג את יעדיה בתחום צמצום הפערים ושיפור מצב הסביבה ביישובים הערביים.



העדר שקיפות ביישום התכנית:

יישום תכנית החומש 550, ובפרט התכנית הסביבתית הכלולה בה, התאפיין בחוסר שקיפות חמור, אשר פגע ביכולת לקיים מעקב ציבורי, מקצועי ופרלמנטרי אחר ביצועה:

• הוועדה המתמדת - גוף שהוקם במסגרת תכנית החומש 550, ובין סמכויותיו מעקב ובקרה אחר יישום התכנית. עם כניסתה של מאי גולן לתפקיד שרה במשרד לשוויון חברתי בתחילת 2024, כינוס הועדה הוקפא;

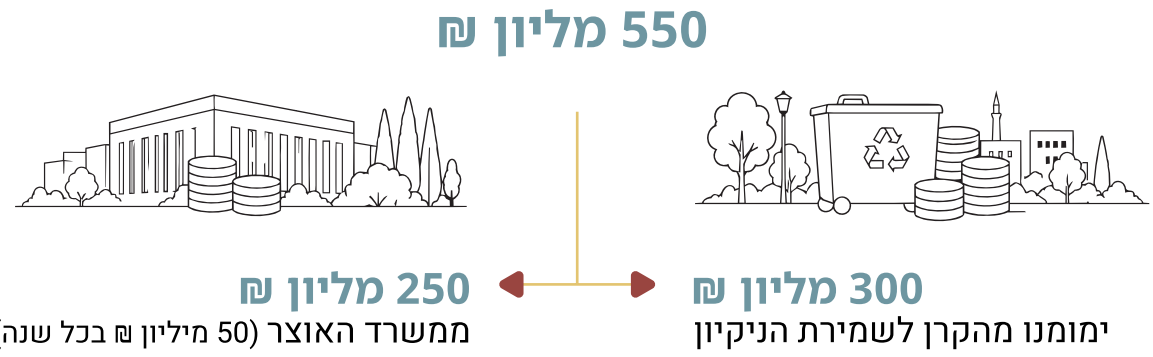
• הדוח השנתי אודות יישום תכנית החומש 550, ובכלל זאת התכנית הסביבתית, שבחסות הרשות לפיתוח כלכלי, פורסם רק לגבי שנת היישום הראשונה - שנת 2022, וחדל להתפרסם מאז.

• מרכז המחקר והמידע של הכנסת, חסר נתונים על היישום בפועל של התכנית.

נוכח היעדר השקיפות, נאלצו הארגונים עורכי המסמך לפנות במספר בקשות, במסגרת חוק חופש המידע ואף עתירת חופש מידע, לצורך קבלת נתוני ביצוע. אלא, שכל אשר ניתן היה להשיג במסגרתם הוא נתונים לא מעובדים ובחלקם אף סותרים, אשר מותירים את שאלת היקף היישום התקציבי עמומה.

תקציב התכנית הסביבתית:

התקציב הסביבתי במסגרת החלטה 550 נקבע על סך 550 מלש"ח, וזאת משני מקורות:



אלא שקיים פער עמוק בין התקציב שנקבע במקור לבין מימושו בפועל, כדלהלן:

היישום התקציבי:

לפי נתוני החשב הכללי נכון לפברואר 2026, ההקצאה בפועל עמדה על סך של 324,237,001₪ בלבד, כלומר כ- 59% מן התקציב המקורי שנקבע בהחלטת הממשלה. מתוך סכום זה, סך ההתחייבויות עמד על 278,987,904 ₪, שהם כ- 51% בלבד מן התקציב המקורי לחומש. לעומת זאת, סך התשלומים בפועל עמד על 93,699,137 ₪ בלבד, כ- 17% בלבד מן התקציב המקורי, וכ- 33.6% בלבד מתוך סך ההתחייבויות.

הקצאה במקור במליוני ₪	ההקצאה בפועל	אחוז ההקצאה בפועל מהתקציב המקורי	סך ההתחייבויות
550,000,000	**324,237,001**	**59%**	**278,987,904**
אחוז ההתחייבויות מהתקציב המקורי	סך התשלומים בפועל	אחוז מהתקציב המקורי	אחוז מסך ההתחייבויות
51%	**93,699,137**	**17%**	**33.6%**

משמעות הדברים היא כי כאשר בוחנים את התקציב הסביבתי כתמונה כוללת, ולא לפי מקור תקציבי נפרד, מתקבלת תמונה של מימוש חלקי ביותר, כדלהלן:

- פחות משני שלישים הוקצו בפועל;
- כמחצית בלבד תורגמה להתחייבויות;
- פחות מחמישית שולמה בפועל;
- יתרת ההתחייבויות שטרם שולמה עומדת על 185,288,767 ₪ (נכון למועד פרסום נתוני החשכ"ל) - נתון המלמד כי חלק משמעותי מן התקציב נותר בשלב ההתחייבות החשבונאית בלבד, מבלי שהפך לתשלום בפועל או למימוש בשטח.



יתרת ההתחייבויות שטרם שולמה עומדת על

185,288,767 ₪

ניתוח היישום התקציבי, בהתפלגות של המקור התקציבי, מלמד על פער שמקורו בעובדה שאף אחד מהגורמים המתקצבים - המשרד להגנת הסביבה באמצעות הקרן לשמירת הניקיון ומשרד האוצר- לא פרסם נתונים המשקפים נאמנה כיצד כל אחד מהם יישם את התחייבויותיו להקצאת התקציב, דבר שלעצמו מצביע על חוסר השקיפות המאפיין את יישום התכנית הסביבתית, במכלול היבטיה.

● התקציב שמקורו בקרן לשמירת הניקיון

בדצמבר 2023 פורסם דו"ח מטעם הרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית, ממנו עולה כי במהלך שנת 2022 הוקצה תקציב של 225 מלש"ח ליעדים סביבתיים שונים בחברה הערבית. על-פניו, מדובר בניצול של כ- 75% מהתקציב שמקורו בקרן לשמירת הניקיון, אולם:

• לא ברור כמה מתוך התקציב שהוקצה באותה שנה מומש בפועל ואף אין נתונים ברורים באשר ליתרה בסך של 75 מלש"ח;

• אין הערכה ברורה של מידת ההצלחה של הפרויקטים שבהם הושקע התקציב;

• התקציב לא נתן מענה ראוי למצוקת הטיפול השוטף בפסולת הביתית בישובים הערביים.

● התקציב שמקורו במשרד האוצר

קיימים מספר ליקויים מהותיים בהעברתו הלכה למעשה, כדלהלן:

• בין השנים 2022-2026 דווח על העברה של 142,550,000 ₪, מתוך 250 מלש"ח, שהאוצר היה אמור להעביר באותה תקופת זמן;

• ההעברות התקציביות לא נעשו בהתאם להוראות שבתכנית, כך שלא הועברו בכל שנה 50 מלש"ח, אלא נעשתה העברה בלתי-סדירה, לרוב במועדים לקראת סוף שנת התקציב, דבר שהקשה על הרשויות המקומיות להסתמך עליהן.

• ההעברה התקציבית האחרונה, בסך של 65,423,000, בוצעה ביום 19.11.2025 בהרשאה להתחייב. היות ומועד ההעברה היה בסמוך לסיום שנת התקציב, נוצר סד זמנים צפוף, שבגינו מומשו בפועל 13 מיליון ₪ בלבד, ושאר התקציב הושב למשרד האוצר.

• גם בשנת 2022, מתוך תקציב של 50 מלש"ח, נעשו התחייבויות בפועל על סך של 47 מלש"ח בלבד.

• כך יוצא, שבין השנים 2022-2026 (נכון למועד פרסום הדו"ח), עמד הסכום בפועל שנעשו לגביו התחייבויות, כ- 87,127,000 ₪ בלבד, היינו: כ- 1/3 בלבד מהתקציב שמקורו במשרד האוצר.

• יודגש כי נכון למועד פרסום דו"ח זה, נובמבר 2026, טרם ידוע על העברה תקציבית כלשהי ממשרד האוצר למשרד להגנת הסביבה, עבור שנת 2026. גם אם יועבר התקציב, הרי שהעברתו לקראת סוף השנה, כפי שקרה בשנה הקודמת, מצביעה על אפשרות למימוש מזערי - ואין לראות בכך אלא קיצוץ בדלת האחורית.

● **ההעברות שמקורן במשרד האוצר (במליוני ₪) , בשנים 2022-2026:**

	2022	2023	2024	2025	2026	סה"כ
התקציב כפי שעוגן בתכנית	50	50	50	50	50	250
ההעברות התקציביות, כפי שדווח	50	65.423 + 27.127				142.550
התקציב בפועל	47	13 + 27.127				87.127

• יוער כי, נוכח העדר אסמכתאות בדבר ההקצאות התקציביות ומימושם בפועל, ונוכח החלת קיצוצים לא חוקיים בתקציב, סביר להניח כי סך התקציב שהוקצה בפועל ו/או התקציב שמומש בפועל, עשויים להיות נמוכים יותר.
• כנגזרת מכך, בהעדר נתוני ביצוע מלאים ומפולחים לא ניתן לדעת כמה מהתקציב הסביבתי אכן הגיע לידי הרשויות המקומיות הערביות, אילו פרויקטים הושלמו ומה הייתה השפעתם בפועל.

לסיכום

ערב סיומה של תכנית החומש 550 ולאור ממצאי הניתוח בדו"ח זה, המסקנה המתבקשת היא כי התכנית הסביבתית במתכונתה הנוכחית אינה נותנת מענה ראוי לפערים הסביבתיים ביישובים הערביים, אף שהתכנית גובשה על רקע הכרה ממשלתית במצב סביבתי חמור.

לקחי העבר היו ברורים: תכניות סביבתיות בחברה הערבית אינן יכולות להצליח ללא התאמה לצרכים האמיתיים בשטח, למוחלשות המבנית של הרשויות המקומיות, ללא חיזוק כוח האדם המקצועי ברשויות, ללא מנגנון תקצוב פשוט, גמיש ונגיש, וללא הסדרת יחסי העבודה בין הרשויות המקומיות לבין גופים אזוריים ואיגודי ערים.

כותבי הדו"ח פונים בראש ובראשונה להנהגת הציבור הערבי לפעול לאלתר לגיבוש מסמך צרכים מפורט בתחום הסביבה, ולהניחו בפני מקבלי ההחלטות, על-מנת להבטיח כי בשנת 2027 יעוגן סעיף תקציבי ברור, עם תנאי הקצאה נוחים, אשר יהלום את הצרכים הסביבתיים האמיתיים בשטח ולא יהיה כפוף לגחמות פוליטיות, כאלה ואחרות.

תוכן עניינים

תקציר 4

הקדמה 12

א. החברה הערבית והמצב הסביבתי: 14

תכנון נעדר אוריינטציה סביבתית 15

פסולת 16

ביוב ושפכים 17

הצללה 18

כוח אדם מקצועי 18

מצוקת אי-פינוי הפסולת הביתית ברשויות הערביות 20

ב. המדיניות התקציבית הסביבתית שקדמה לתכנית החומש 550 24

ג. התכנית הסביבתית של המשרד להגנת הסביבה במסגרת תכנית החומש 550 29

הליך שיתוף הציבור לקראת גיבוש התכנית הסביבתית – האמנם? 30

ד. יישום תכנית החומש 550 – היבטים פוליטיים 36

ה. העדר שקיפות ביישום תכנית החומש 550 39

ו. ניתוח תקציב המשרד להגנת הסביבה במסגרת תכנית 550 42

ז. זיהוי חסמים 57

ח. סיכום כשלי התכנית הסביבתית 67

סיכום 70

המלצות 72

נספחים: 76

ניתוח תנאי סף וחסמים בקולות קוראים נבחרים



הקדמה

ביום 24.10.2021 אישרה הממשלה את החלטה מס' 550, שעניינה "תכנית החומש לצמצום פערים כלכליים- חברתיים בחברה הערבית, לשנים 2022-2026"[1] (להלן - **תכנית החומש 550**). סעיף 26 בתכנית החומש 550 עוסק בתקציב שהוקצה למשרד להגנת הסביבה, בסך 550 מלש"ח (להלן: **"תקציב הסביבה"**). בהתאם ללשון סעיף 26, תקציב הסביבה מיועד **"להסדרת משק הפסולת ביישובי המיעוטים, לרבות עבור הקמה ושדרוג של תשתיות לטיפול בפסולת ומחזור" וכן ל"ביצוע פעילויות יעודיות לשיפור מצב איכות הסביבה, היערכות לשינוי אקלים, בנייה ירוקה ופעולות חינוך והסברה"**, הכל בהתאם לתכנית סביבתית שהוטל על המשרד להגנת הסביבה להכין. סעיף 26 הוא למעשה היסוד לתכנית הסביבתית לחברה הערבית, שפורסמה על-ידי המשרד להגנת הסביבה ביוני 2022.

ערב סיום תקופת יישומה של תכנית החומש 550, מבקש הדו"ח לבחון בדיעבד ובאופן ביקורתי את התכנית, החל מתחילת גיבושה, מידת התאמתה לצרכים בשטח ויישומה בפועל, תוך זיהוי חסמים וכשלים ביישומה. אמנם, אין זו הפעם הראשונה שבה נעשה ניסיון לזהות את החסמים והכשלים במנגנוני התמיכה ממשלתיים שיושמו בעבר בתחום הסביבה בחברה הערבית[2] - תכניות מעטות כשלעצמן, אולם מסמך זה הוא ראשון מסוגו, הן בשל העובדה כי זו הפעם הראשונה שהממשלה מקדמת תכנית סביבתית מקיפה וארוכת טווח בחברה הערבית, והן בשל הניתוח הנרחב של תכנית זו. תקוותנו כי מסמך מעין זה יתועל לטובת גיבוש מדיניות תקציבית-סביבתית עתידית, שתהיה מושכלת ומותאמת.

מלאכת כתיבת מסמך זה נעשית על רקע מאבק משפטי, אשר ניהלנו עד לאחרונה, שתכליתו להבטיח תקציבים סביבתיים ייעודיים מכוח תכנית החומש, שמשרד האוצר מסרב להעבירם ליישובים הערביים בהתאם להוראות הדין. במקביל, אנו עדים לחוסר שקיפות משמעותי בכל הנוגע ליישום התקציבי של תכנית החומש 550, כאשר גם ההליך המשפטי לא הניע את משרד האוצר להציג כראוי נתונים תקציביים ברורים – עיניין אשר לעצמו אומר דרשני. נסיבות אלה, לא זו בלבד שהקשו על המעקב הציבורי אחר יישום התכנית, אלא מהוות אינדיקציה לכשלים המהותיים ביישומה, כפי שיפורט בהמשך.

---

1. על התכנית בהרחבה, ראו קישור באתר של משרד ראש הממשלה: https://www.gov.il/he/pages/dec550_2021
2. ראו שירי ספקטור בן-ארי. **הסדרת משק הפסולת בישובים הערביים, הדרוזים והצ'רקסים – עדכון.** מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20.12.2021.

ואכן, ממצאי הדו"ח יצביעו על חסמים וכשלים מהותיים בתכנית, שברובם היו צפויים מראש, העדר שקיפות חמור בישומה וקיומו של פער בין ייעדי התכנית הסביבתית לבין מנגנוני היישום שיועדו עבורה. לצד זאת, עיכובים בהעברת תקציבים, קיצוצים תקציביים ושינויים באופן הקצאת המשאבים לאורך תקופת היישום, פגעו במיצוי מיטבי של התקציב שעוגן במסגרתה. מכאן, התכנית הסביבתית לא הובילה לשינוי הסביבתי השורשי והמהותי, שהת־בקשה ליצור.

כשל מהותי נוסף שהמסמך מבקש להצביע עליו, נוגע למקומה של הרשות המקומית בישו־בים הערביים, כגורם הכרחי להובלת שינוי סביבתי ראוי. אלא שהמסמך מצביע גם על מגמה של העברת חלק מהפעילות והמשאבים, שהיו במקור בידי הרשות המקומית, לידי מנגנו־נים אזוריים, ובהם אשכולות ואיגודי ערים, ללא הסדרה מספקת הסדרת הסמכויות, חלוקת האחריות ויצירת האיזונים מול הרשויות המקומיות עצמן. מגמה זו עשויה להוביל להעמקת תלותן של הרשויות בגורמים חיצוניים ולהחלשת מעמדן המוסדי.

בסיכומם של דברים, ועל רקע הכשלים בהשגת יעדי התכנית, עולה הצורך בגיבוש תכנית סביבתית חדשה, ארוכת טווח, אשר תתבסס על מנגנוני תקצוב ויישום המותאמים למצבן של הרשויות המקומיות הערביות, על שקיפות ובקרה אפקטיביים ועל עיגון מחייב של הת־חייבויות המדינה בתחום זה.



א. החברה הערבית והמצב הסביבתי

החברה הערבית בישראל מהווה כ- 18% מכלל האוכלוסייה בישראל (לא כולל מזרח ירושלים). כ- 85% מהאזרחים הערבים מתגוררים ברשויות מוניציפליות ערביות, ובכלל זאת 12 ערים ערביות ו- 69 מועצות מקומיות ערביות. היתר, מתגוררים ב-47 ישובים קטנים בתוך מועצות אזוריות, שמהן 4 הן מועצות אזוריות ערביות, וב- 35 כפרים בלתי מוכרים בנגב, הכוללים בתוכם כ- 100,000 תושבים.[3]

חלק גדול מהרשויות הערביות - 82 מהן, נמצא בדירוג נמוך של 1-5 בסולם הסוציואקונומי, הנע בין 1 ל-10.[4] בהעדר מקורות מניבי הכנסה, כמו אזורי תעשיה ומסחר, עיקר ההכנסות של הרשויות הערביות מקורו בגביית ארנונה ביתית ובתמיכה ממשלתית, שהיא קריטית עבורן, ובהעדרה, היכולת לספק שירותים מוניציפליים עשויה להיות בלתי אפשרית.[5]

על אף מצבה הכלכלי-חברתי הירוד, החברה הערבית סובלת ממדיניות תקציבית מפלה באופן פסול, והמונהגת כלפיה מאז קום המדינה. אמנם, בחלוף עשרות שנים, לחצים פוליטיים ואזרחיים הובילו ליצירת מנגנון תכניות חומש שונות, שתכליתן צמצום פערים חברתיים-כלכליים, אלא ששיעור יישומן בפועל של כל אחת מהן נחשב נמוך יחסית, כך שלא ניכר שינוי מהותי בשטח, כך שהחברה הערבית עדיין סובלת ממצב ירוד במכלל התחומים.[6]

כך המצב גם בתחום הסביבה. בעשור האחרון ניתן לזהות רק שתי תכניות עיקריות שנועדו לשפר את מצב הסביבה בישובים הערביים:

• **התכנית להסדרת משק הפסולת ביישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית, המכונה "סביבה שווה"** - התכנית מבוססת על החלטת הממשלה מס' 1496 מיום 23.2.2014 ותוקצבה בכ- 300 מיליון ₪, ויושמה בכ- 75 ישובים ערביים (למעט ישובי הערבים-הבדואים בנגב). התכנית היתה אמורה להסתיים ב- 2017, אולם בשל יישום חסר, הוארכה פעמיים, עד לסוף שנת 2020;

---

3. נסרין חדאד-חג' יחיא, מוחמד ח'לאילה ואריה רודינצקי (2022). **שנתון החברה הערבית בישראל.** המכון הישראלי לדמוקרטיה והרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית, ירושלים. עמ' 21 ו- 59.
4. נתוני הלמ"ס לשנת 2021, "לוח א1. רשויות מקומיות לפי סדר עולה של המדד החברתי-כלכלי 2021", פורסם ביום 9.1.2025.
5. אופירה אילון ואח' (2025) **הערכת מצב הסביבה בחברה הערבית.** מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, עמ' 6.
6. אריק רודינצקי, **הערבים אזרחי ישראל בפתח המאה ה- 21**, מזכר 139, יולי 2014, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 66, 82.
ראו גם: אזרחים למען סביבה ואדם טבע ודין (דצמבר 2023) **צדק תחבורתי-סביבתי: סקירת רגולציה בארץ ובעולם, סקר שטח והמלצות לפעולה**. עמ' 17-7.

• **סעיף 26 בתכנית החומש 550** - סעיף 26 כאמור עוסק בתחום הסביבה בישובים הערביים- זוהי התכנית הסביבתית. התכנית הסביבתית, שעליה נעמוד בהמשך ביתר פירוט, תוכננה ליישום בין השנים 2022-2026, בדומה לתכנית החומש 550, שבמסגרתה היא מעוגנת. התכנית הסביבתית תוקצבה במקור בסך 550 מלש"ח, כאשר בפועל קוצצה בסכומים נכבדים, ועל כך נפרט בפרק נפרד.

התכניות הממשלתיות בתחום הסביבה נדרשות לתת מענה למצב סביבתי ירוד, המאפיין את הישובים הערביים ואשר בגינו קיימת שביעות רצון נמוכה באופן משמעותי בקרב התושבים הערבים בהשוואה לתושבים יהודים בישובים יהודיים.[7]

הסוגיות הסביבתיות בישובים הערביים, המחייבות הקצאת משאבים ראויה ודחופה - להלן נציג את הסוגיות הבולטות שבהן:

תכנון חסר אוריינטציה סביבתית:

הכלי התכנוני הוא כלי מרכזי לצורך קביעת אופי המרחב. מבחינה סביבתית, ושימוש ראוי בו, יאפשר קיומה של סביבה בריאה, המקיימת חיי קהילה, התואמים את צרכיה של החברה וצביונה הייחודי, תוך שמירה על משאבי הטבע הקיימים.

אלא שבמציאות הנוגעת לחברה הערבית, מכשול עיקרי העומד בפני תכנון יישובי סביבתי והולם הוא צמצום שטח המחייה בישובים הערביים. שטח השיפוט במרבית הישובים הערביים הצטמצם מאז קום המדינה בכ- 64%, בעקבות מדיניות הפקעת הקרקעות שהנהיגה המדינה בשנות ה- 50, ובמקביל גדלה האוכלוסייה הערבית פי שישה. גידול האוכלוסייה לא קיבל מענה מרחבי ראוי ובשטח המצומצם שנותר[8], הלכה והצטופפה הבנייה בישובים הערביים, שנועדה לצורכי מגורים.[9]

במקביל, קידום מהלכים לאישור תכניות מתאר לישובים הערביים החל רק בתחילת שנות ה-2000, כאשר גם אז מדובר בעיקר בתכניות מתאר כוללניות, שקיים קושי ליישמן, הגם שהן אינן נותנות מענה מספק לצרכים השונים, ובכלל זאת מגורים, מסחר, תעסוקה, מבני ציבור

7. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **פני החברה בישראל, דוח מס' 14, חשוון תשפ"ד, נובמבר 2023 – פערים בין יהודים לערבים**, 13.11.2023 עמ' 31-30.
8. יצחק רייטר, "סוגיית הקרקעות", מתוך: **החברה הערבית בישראל – אוגדן מידע.** יוזמות קרן אברהם, 2009, עמ' 17 (להלן: **"רייטר"**), וגם אצל: עינאיה בנא-ג'ריס ווג'די ח'לאילה, **תכנון והסדרה בישובים הערביים – תמונת מצב,** המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (מאי 2022), עמ' 10 (להלן: **"בנא-ג'רייס"**)
9. ח'מאיסי, ראסם. **תכנון ופיתוח הישובים הערביים בישראל.** המכון למחקרי ביטחון לאומי. אוניברסיטת תל-אביב, 2019, עמ' 47 (להלן: **"ח'מאיסי, 2019"**).

ועוד, ואף אינן מתחשבות בבעלויות על הקרקע ובמאפייני הבניה האופייניים לישובים הערביים. על רקע זה, תהליכי העיור והפיתוח המואצים שעברו הישובים הערביים[10], בין היתר בגין הריבוי הטבעי, בוצעו ללא ראיה תכנונית כוללת ותכנון הולם, הנדרשים להסדרת ייעודי הקרקע ושימושי הקרקע המותרים.[11]

אחת התוצאות החמורות של העדר תכנון היא מחסור חריף בשטחים פתוחים ובשטחים המיועדים למבני ציבור ולשטחי מסחר ותעסוקה, דבר הפוגע באיכות החיים של התושבים ומביא להישענות התושבים על יישובים שכנים.[12]

פסולת (ראו בהמשך פרק נפרד):

בעשורים האחרונים ניכרת מגמת עלייה כללית ומתמשכת בייצור פסולת עירונית לנפש, על רקע גידול באוכלוסייה, עלייה ברמת החיים ושינויים בדפוסי הצריכה. לפי נתוני ה- OECD ולפי דוחות תקופתיים של המשרד להגנת הסביבה, הישראלי הממוצע מייצר למעלה מ־600 ק"ג פסולת בשנה - שיעור הגבוה מהממוצע במדינות המפותחות; מגמה זו נמשכת בשנים האחרונות. עם זאת, בעוד שהיקפי הפסולת גדלים בכלל המשק, ביישובי החברה הערבית קיימים פערים מתמשכים בתשתיות, במערכי איסוף, במתקני מיון וטיפול ובמשאבים תקציביים וניהוליים הנדרשים להתמודדות עם העלייה בכמויות הפסולת.

נושא הפסולת נחשב לאחד האתגרים המרכזיים, שעימם הרשויות הערביות מתקשות להתמודד. מדובר בתופעה, הכוללת היקף חריג של אתרי פסולת פיראטיים והבערה בלתי חוקית של פסולת בשטחי השיפוט של הרשויות הערביות.

אי-פינוי הפסולת העירונית באופן רציף ומלא גורם באופן ודאי למפגעים סביבתיים וב־ריאותיים, הכוללים מטרדי ריח, זיהום אויר וקרקע, משיכת מזיקים ועוד. הנזק מתעצם פי כמה כאשר הפסולת נשרפת. הבערת פסולת, כפי שקורה תדיר בחלק גדול מאתרי הפסולת הבלתי חוקיים, מובילה לפליטה של כ- 76% מהחומרים המסרטנים והחשודים כמסרטנים,[13] אשר מסכנים באופן ממשי את בריאותם וחייהם של אלה שנחשפים אליהם ונושמים אותם.

10. בנא-ג'ריס, עמ' 11,
11. ח'מאיסי, 2019, 138-137.
12. עמי צדיק, "השלכות חברתיות וכלכליות של מצוקת הקרקע בישובים הערביים", מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 22.6.2006, עמ' 10.
13. המשרד להגנת הסביבה, **מרשם פליטות לסביבה – דו"ח שנתי,** מוגש לועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לפי סעיף 13 בחוק הגנת הסביבה (פליטות והעברות לסביבה – חובת דיווח ומרשם), תשע"ב-2012, ספטמבר 2024, עמ' 24.

ביוב ושפכים:

בהתאם לנתוני המינהל לפיתוח תשתיות ביוב לשנת 2016, אשר פורסמו על ידי מרכז המ־חקר והמידע של הכנסת, שיעור חיבור משקי הבית למערכות איסוף ביוב ("שיעור ההת־בייבות") בקרב האוכלוסייה היהודית בישראל עומד על כ- 95%, כאשר בישובים הערביים הוא עומד על 76% - נתון זה אינו כולל את יישובי החברה הערבית-הבדואית בישובים הבלתי מוכרים בנגב.

מנגד, בתכנית החומש 550 מוצגים נתונים מעט אופטימיים, אך עדיין מצביעים על פער מש־מעותי ולפיהם, שיעור משקי הבית בישובים הערביים המחוברים למערכת הביוב עומד על כ - 80% לעומת שיעור של כ- 90% בישובים בחברה היהודית. מדו"ח תקאדום עולה כי בשנת 2022 תוקצבו "עשרות פרויקטים לטיפול בשפכים ובביוב ביישובי המיעוטים לרבות תקצוב מט"שים, פתרונות קצה וחיבור בתים ושכונות למערכת הביוב, דבר שהביא להעלאת שיעור הבתים המחוברים לביוב מ- 80% ל- 85%"[14] ולא ברור אם מאז נעשו פעולות לצמצום הפער שממשיך להתקיים.

שימוש בתשתיות בלתי הולמות, היעדר תשתיות או תחזוקה לקויה של תשתיות מובילים לטיפול בלתי הולם בשפכים והדבר מוביל ליצירת מפגעים סביבתיים, הכוללים מטרדי ריח, מפגעי יתושים ומכרסמים וכן זיהום מקומי או אזורי של מקורות מים, העלול, בין השאר, לגרום למחלות.

מקורם של החסמים העיקריים לפיתוח תשתיות ביוב בישובי החברה הערבית, הוא בהעדר הליך תכנוני מוסדר בישובים אלה, אשר מקשה על הקמת תשתיות, וכן במגבלות תקציביות של הרשויות המקומיות הערביות.[15] אף שהאחריות הישירה לפיתוח תשתיות הביוב מוט־לת על תאגידי המים והביוב, הרי שבהעדר יכולת תכנונית, ניהולית ותקציבית אצל הרשויות המקומיות הערביות, קיים קושי לקדם מיזמים לפיתוח תשתיות, במיוחד ביישובים הסובלים מפערי תכנון והסדרה.

14. המשרד לשיוויון חברתי, **דו"ח פעילות הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים,** יישום החלטה 550 מיום 24.10.2021, עמ' 83.
15. שירי ספקטור-בן ארי (2016). **איכות הסביבה בישובי החברה הערבית,** מרכז המידע ומחקר, כנסת ישראל, ירושלים.

הצללה:

שינויי האקלים וההתחממות הגלובלית מעלים את שאלת ההיערכות לשינויי האקלים. הצ־ללת המרחב היישובי היא צעד חשוב בהיערכות למפגעים הסביבתיים והבריאותיים הטמונים ב"כליאת החום" באזורים מבונים, והיא נועדה להפחית את קרינת השמש ולהוריד את הטמ־פרטורות ובכך לאפשר קיום אורח חיים רגיל באזורים המוצלים.

הצללה באמצעות נטיעת עצים נחשבת לאמצעי העיקרי ליצירת צל באזורים מבונים. במהלך שנת 2023 פרסם המרכז למיפוי ישראל ניתוח של חופות העצים ברשויות מקומיות בישראל ודרג את מקטעי הרחוב בישראל על פי ניתוח אחוזי הכיסוי בצמרות העצים באותם מקטעי רחוב. עיון בישובים הערביים שבמפה מעלה תמונה קשה, שבה רובם המובהק של הרחובות בישובים הערביים צבועים באדום, המצביע על כך שהרחוב מכוסה בפחות מ- 5% בצמחייה, כלומר, שאין בו הצללה ראויה.[16] מאמר שפורסם באתר עיתון "הארץ", אשר ניתח את נתוני האתר, העלה, בין היתר, כי בהשוואה בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית משת־קפים פערים גדולים. כך, 10.8% מהישובים היהודים מכוסים בצל של עצים לעומת 7.7% מהישובים הערביים. נראה כי קיים מתאם בין שיעור ההצללה לבין הרמה הסוציו-אקונומית של הישוב. כך, נמצא כי "בישובים שבמצב חברתי-כלכלי נמוך, בעיקר בנגב, התושבים בקושי יכולים למצוא טיפת צל. רק 1% משטח ערערה בנגב מכוסה עצים, וכך גם 2% בלבד משטח שגב שלום, ו- 3% משטח הישובים רהט, מצפה רמון, אופקים וחורה שבנגב, וטורעאן ומג'ד אלכרום שבצפון".[17]

כוח אדם מקצועי:

ההון האנושי הוא בסיס הכרחי לכל תחום פעילות ברשות המקומית. ברשויות הערביות יש מחסור חמור במיוחד בכוח אדם בתחום הסביבה, ובחלקן אף אין כלל כוח אדם מקצועי בת־חום.

במיפוי שנערך על ידי עמותת אזרחים למען הסביבה בשנת 2025 עלה כי ב 24% מה־רשויות הערביות (20 מתוך 85) אין מנהל מחלקה או מחלקה ייעודית לנושאי סביבה. בסקר שערכה העמותה בקרב 60% ממנהלי המחלקות עלה כי ב- 26% מהרשויות אין עובדי ניקיון בכלל וב- 36% מהן אין אף פקח. תיקון מחסור זה ברכיבי המינהל הסביבתי והפיקוח הוא

16. לאתר מיפוי חופות עצים, ראו בקישור: https://www.gov.il/he/pages/news-15-5-23.
17. לי ירון, "העשירים בצל, העניים חשופים: מפה חדשה מראה שהשמש לא קופחת על כולם באופן שווה", מתוך: "אתר עיתון "הארץ", 4.5.2023. עוד יצוין כי, פניה למפ"י שנעשתה מטעם "אדם טבע ודין" מיום 19.4.2026 לצורך קבלת נתונים עדכניים לגבי הישובים הערביים נענתה במענה לפיו החישוב הוא הצללה לפי רחוב בלבד.

צעד הכרחי לכל הליך של קידום הסביבה ברשויות המקומיות הערביות. נדגיש כי היעזרות בשירותי אשכולות או איגודי ערים בנושאים מסוימים אין בה כדי לייתר את הצורך בכוח אדם פנימי בכל רשות ורשות.

הבעיות הסביבתיות - נתוני סקרים מהשטח:

לפי סקר של עמותת "**אזרחים למען הסביבה**", להלן האופן שבו דירגו בעלי התפקידים הרלוונטיים שהשתתפו בסקר את הסוגיות הסביבתיות בישובים הערביים:

84%
מהנשאלים סבורים כי קיים מחסור בשטחים ציבוריים זמינים לתושבים.

73%
מהנשאלים השיבו כי בישוב שלהם יש אתרי פסולת בלתי מורשים.

69%
מהנשאלים השיבו כי קיים בישובם מחסור בשטחים ירוקים.

69%
מהנשאלים דיווחו על מחסור בהצללה ברחובות ובשטחים הציבוריים.

65%
מהנשאלים ציינו כי זיהום האוויר הוא הבעיה המרכזית.

הנה כי כן, בישובים הערביים קיים מכלול רחב של בעיות סביבתיות חמורות, אשר היה ראוי כי יזכו לטיפול במסגרת תכניות תמיכה ממשלתיות. כפי שניווכח בהמשך, הדבר לא קרה.

מצוקת פינוי הפסולת ברשויות הערביות:

מבין כלל הסוגיות הסביבתיות שהצגנו, בעיית הפסולת נחשבת לבעיה האקוטית ביותר בי־שובים הערביים. הנסיבות הגיעו לידי כך שחלק לא מבוטל מהרשויות המקומיות הערביות מתקשה לנהל את שאר ענייני הרשות המוניציפליים, משום שהן נאלצות להקדיש זמן ומ־שאבים רבים לטיפול בפסולת, לא תמיד בהצלחה - דבר שהוביל, לא אחת, קריסת מערך פי־נוי הפסולת ברשויות המקומיות הערביות ומנגד לתסכול גובר גם בקרב תושבי אותם ישובים.

על אף שאין נתונים מספריים על היקף הקריסה, ניכר כי מדובר בתופעה רחבה ומוכרת היטב בקרב כלל הגורמים הרלוונטיים. כך, באחד הדיונים הבודדים שהתקיימו בשנים האחרונות בוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת, היטיבה חה"כ מטי צרפתי הרכבי (יש עתיד), לתאר את הדברים כדלהלן:

> **... בחודשים האחרונים הקריסה של שירותי האיסוף ופינוי הפסולת בר־שויות מקומיות ערביות בעיקר, אבל לא רק, אני חושבת שזה ביטוי ישיר של הפצצה המתקתקת של טיפול כושל בכל אסטרטגיית ניהול הפסולת. קיימנו על זה הרבה מאוד דיונים. זה מגיע למצב שתושבים מדליקים בעצ־מם את הפסולת, שגורמים עברייניים משתלטים.**
>
> **לצד כל המחדל המינהלי הזה, שבאמת אני חושבת שהוא פשוט ביטוי ישיר לזה שזה לא טופל שנים רבות, מדובר גם על סוגיית בריאות מאוד קשה. זאת אומרת, מדובר בחומרים מסוכנים עד מאוד. ועוד חמור מכך, אנחנו יודעים שאנשים מתים. נרצח מהנדס איגוד ערים, ירו במנכ"ל איגוד ערים. יש אתרים פיראטיים, ופה אולי המשרד להגנת הסביבה יגיד. יש אתרים פיראטיים, כדוגמת זה שבשאעב, כשלא אוכפים ולא מטפלים בו. אולי מנ־סים, אבל לא מגיעים למיגור. והסיבות הן רבות"[18].**

אחת הרשויות הבולטות שבהן קיימת בעיה חמורה של אי-פינוי פסולת באופן סדיר, היא העיר נצרת. במהלך שנת 2024 העיריה חדלה מלפנות את הפסולת הביתית במשך חודשים, בשל חוסר יכולת. כתוצאה, הפסולת שלא פונתה הצטברה לממדים חריגים ברחובות העיר, בכניסה לבתי מגורים, לבתי ספר ולמוסדות ציבור ועוד, וכחלק מהניסיונות להיפטר ממנה היא אף הובערה בלא מעט מקרים.

---

18. פרוטוקול דיון בועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת מיום 18.12.2024, בנושא: "הפסקת שירותי איסוף פסולת ברשויות מקומיות שגורמות לשריפות ולזיהום חמור".

חומרת המצב הובילה למחאה ציבורית של תושבי העיר, ארגונים סביבתיים ואף תושבי ישו־ בים סמוכים, אשר נפגעו מהעשן המיתמר משריפות הפסולת. בעקבות כך, נעתר משרד הפנים להתערב ולהקצות תקציב חירום לפינוי הפסולת מן הרחובות ומן האתר הפיראטי. בהודעה שהוציא משרד הפנים ביום 19.11.2024, נאמר בין היתר כי:

> **"בשל הנסיבות החריגות החשש לסיכון חיי אדם בעקבות משבר האשפה החמור אשר אליו הגיעה עירית נצרת, משרד הפנים נדרש להקצות תקציב על מנת לאפשר פינוי מידי של הפסולת בעיר ולמנוע סכנת חיי אדם".**

על-אף שהיה ברור כבר אז כי לעירית נצרת עדיין לא היתה היכולת לשוב ולפנות את הפסו־ לת, לא נעשה מהלך למניעת הישנות המצב, ואכן בחלוף מספר חודשים שבו רחובות העיר והתמלאו אשפה.

ועדת חקירה שמינה משרד הפנים ביום 24.11.2024, לבדיקת התנהלות העיריה, פרסמה בפברואר 2025 דו"ח לעניין תפקוד העיריה, שממנו עולה תמונה קשה על היכולת התפקודית של העיריה במכלול רחב של תחומים, ובכלל זאת תחום התברואה שעליו נאמר בדו"ח כך:

> **<u>הועדה מדגישה את הצורך לתת מענה דחוף לנושאי התברואה וניקיון העיר,</u> מערכת החינוך, תשלום שכרם של העובדים ונותני השירותים השונים ול־ חיזוק תחושת הביטחון האישי של התושבים ובאי המקום".[19]**

ובהמשך נאמר כך:

> **"גם ניהול תחום התברואה וניקיון העיר המהווה אחד מהנושאים המרכזיים בתחום תפקידה של העיריה נמצא לקוי באופן שפוגע באיכות החיים של התושבים ועלול לפגוע בבריאותם ושלומם של התושבים ובאי המקום".[20]**

19. משרד הפנים, "דין וחשבון - ועדת החקירה לבדיקת תפקוד עירית נצרת", ירושלים, פברואר 2025,עמ' 3.
20. שם, עמ' 7.

על אף הממצאים החמורים בדו"ח ועדת החקירה הדורשים פתרונות דחופים, רק בחלוף חצי שנה, ביום 24.6.2025, הורה שר הפנים על פיזור העיריה וסיום תפקידו של ראש העיר, ומינה במקומם ועדה קרואה.[21] אלא שהפסולת עדיין המשיכה להצטבר ברחובות, וברי היה כי ועדה קרואה, אשר החלה לפעול במחסור חמור במשאבים, זקוקה לתקופה ארוכה עד שתוכל למלא באופן הולם את תפקידה כרשות מוניציפלית, ובכלל זאת לפנות את הפסולת הביתית באופן מלא, קל וחומר לנקות את רחובות העיר מהאשפה המצטברת.

אשר על כן, ביום 22.7.2025, הגישו הארגונים "אדם טבע ודין" ו"אזרחים למען סביבה" עתירה למתן צו על תנאי המורה למשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים ליתן טעם מדוע לא יפעילו את סמכויותיהם על-פי חוק, ויסירו את מפגעי הפסולת וימנעו את הישנותם, וזאת עד שעירית נצרת תהא מסוגלת למלא את תפקידה זה בעצמה. במקביל, הוגשה בקשה למתן צו עשה מיידי המורה למשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים, לפעול באופן מיידי לניקוי העיר והסרת מפגעי הפסולת בה, וזאת עד להכרעה בעתירה.[22]

עד למועד כתיבת שורות אלה (ספטמבר 2026), ובחלוף יותר משנה מאז הוגשה העתירה, העתירה טרם הוכרעה, אך רחובות רבים בעיר נצרת עדיין לא נוקו מכמויות הפסולת האדירות, שהצטברו בהם במשך חודשים ארוכים. בדיון הראשון שהתקיים בעתירה דרש בית המשפט מעירית נצרת להציג תוך 60 ימים עדכון בנוגע לפעולות שבוצעו לטיפול בפסולת. בדיון נוסף מיום 7.9.2026, הורה בית המשפט לעירית נצרת להציג עד ליום 1.12.2026 תכנית מפורטת, עם יעדים, לניקוי העיר[23].

כאמור, משבר אי-פינוי הפסולת בנצרת אינו ייחודי לה, והוא מאפיין רשויות ערביות רבות, אם כי במדדים והיקפים שונים. יסודו של המשבר בגורמים רבים, ובכלל זאת המוחלשות הכלכלית של הרשויות הערביות, אשר אינן זוכות לתמיכה הממשלתית הראויה, לצד עלויות גבוהות ובלתי מבוקרות הכרוכות בעבודות פינוי הפסולת וכן מחסור בתשתיות לטיפול בפסולת[24].

בעיית הפסולת אינה מסתכמת רק בפינויה אלא גם בטיפול בה. סקר רשויות מקומיות ערביות שנערך בנובמבר-דצמבר 2021 על ידי המשרד להגנת הסביבה בקרב כלל הרשויות המקומיות הערביות, שעליו השיבו 84 רשויות, מציג נתונים הנוגעים למיחזור פסולת כדלהלן:

---

21. על ההחלטה, ראו באתר משרד הפנים: https://www.gov.il/he/pages/news-24-06-25.
22. בג"ץ 45106-08-25 אדם טבע ודין ואח' נ' משרד להגנת הסביבה ואח'.
23. לעיון בפרוטוקול הדיון מיום 25.2.2026 ראו בלינק: https://did.li/7ZnUY. וגם החלטת בית המשפט מיום 8.9.2026.
24. מסמך עמדה שהוכן ב- 11.3.2024, על-ידי הארגונים "אדם טבע ודין" ו"אזרחים למען סביבה", סוקר את "משבר אי-פינוי הפסולת ברשויות המקומיות הערביות". המסמך הוגש לועדת הפנים בכנסת ביום, 18.12.2024.

• שיעור הפסולת המטופלת ברשויות הערביות נמוך בכ- 16%-11% ביחס לממוצע הארצי.
• היקף המחזור ברשויות הערביות נמוך מאוד, ובמקרים רבים אין כלל תשתיות מחזור - 27% מהרשויות שהשיבו לסקר דיווחו שהן מטפלות בכל הפסולת העירונית יחד ללא הפרדה (פסולת עירונית כוללת פסולת מהבתים והעסקים).
• 33% מהרשויות המקומיות הערביות לא אוספות כלל פסולת גושית, 51% אוספות פסולת קרטון בנפרד ו- 47% אוספות בקבוקים ואריזות בנפרד נכון ל- 2021.
• בשלוש מתוך כל ארבע רשויות אין פחים ייעודיים לאיסוף נייר (79%) או לאריזות (72%).
• ייתכן ולחלק מהרשויות יש פתרונות נקודתיים, וסביר שהמרחב להצבת פחים מוגבל, אך בשורה התחתונה, תשתיות המחזור כמעט ואינן זמינות.[25]

אלא ועל אף שבעיית פינוי הפסולת נחשבת לבעיה המעסיקה באופן חריג את הרשויות המ־קומיות הערביות, העומדות חסרות אונים נוכח המחסור המשווע במשאבים מתאימים, **המ־דיניות התקציבית של המשרד להגנת הסביבה, במסגרת תכנית החומש 550, כפי שנפרט בהמשך, אינה נותנת לכך מענה ראוי.** הקולות הקוראים שפרסם המשרד להגנת הסביבה לתקצוב מיזמים בתחום הסביבה, אינם מתייחסים לפינוי הפסולת הביתית/העירונית, אלא (ובאופן חלקי ביותר) לסוגי פסולת אחרים, כגון פסולת גושית, פסולת בניין ופסדים, וגם שם לא ניתן מענה ספציפי ראוי, כל שכן מענה שורשי לבעיית הפסולת לסוגיה.

המדיניות הממשלתית המתעלמת ממתן מענה לבעיה אקוטית זו, תמוהה. היא תמוהה במיוחד לאור העובדה כי המקור התקציבי של המשרד להגנת הסביבה, שיסודו בקרן לש־מירת הניקיון, דווקא שם לנגד עיניו את החובה לפעול בסוגיות מעין אלה, כמעוגן בהוראות סעיף 10(ב) **בחוק לשמירת הניקיון, התשמ"ד-1984,** ואשר זו לשונו:

> **"מטרת הקרן תהיה לרכז אמצעים כספיים לשמירה על איכות נאותה של הסביבה ובכלל זה לשמירה על הנקיון, למניעת השלכת פסולת וטיפול בפ־סולת, למיחזור, למניעת מפגעים..."**.

מדוע, אם כן, בעית פינוי הפסולת הביתית אינה זוכה למענה ראוי בתמיכה הממשלתית – בהמשך, נבחן את האופן שבו מומש התקציב שהממשלה הקדישה לתחום הסביבה בישובים הערביים, במסגרת תכנית החומש 550.

---

25. המשרד להגנת הסביבה ותכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הערבית (יוני, 2022), **תכנית לשיפור מצב הסביבה בחברה הערבית, עמ' 13-12.**

ב. המדיניות התקציבית הסביבתית שקדמה לתכ־נית החומש 550

בעשור האחרון, רוב ההקצאות התקציביות של המשרד להגנת הסביבה עבור החברה הערבית נעשו במסגרת תכניות תקציביות רב-שנתיות יעודיות. כך, קודם לתכנית החומש 550, אשר במסגרתה הוקצה תקציב ייעודי לתחום הסביבה בחברה הערבית במסגרת סעיף 26, הונהגה תכנית סביבתית ייעודית למשק הפסולת בישובים הערביים, שזכתה לשם "סביבה שווה".

קיימת חשיבות רבה לתקציבים הסביבתיים, בשל העובדה שאין לרשויות המקומיות הער־ביות מקור אחר למימון ההוצאות הכרוכות בשירותים הסביבתיים שהן מחוייבות לספק. שכן התקציב העירוני ברשויות הערביות, הוא המקור העיקרי למימון אותן הוצאות, אך רובו ככולו מבוסס על הכנסות מתשלומי ארנונה למגורים. זהו מקור הכנסה מצומצם יחסית לצורכי התקציב עירוני. על כן, התמיכות הממשלתיות הייעודיות, ובכלל זאת התקציבים הסביבתיים, אמורים להקל, ולו במעט, בהכבדה על התקציב העירוני.

משכך, ועל אף הנחיצות הגבוהה של התקציבים הייעודיים בכלל, והתקציבים הסביבתיים בפרט, תמוה כיצד אלה אינם מיושמים במלואם, או אף באופן מיטבי, ותמוה אף יותר כיצד הגורמים המוסמכים דנו בבעיה, איתרו וזיהו את החסמים המביאים לה, אך לא השכילו לטפל בהם ולהסירם בהמשך הדרך.

תכנית "סביבה שווה"

ביום 23.3.2014 התקבלה בממשלה החלטה מס' 1496, שעניינה: "הסדרת משק הפסולת בישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית", והתקיימה בפועל עד שנת 2020, תוך עד־כונים ותיקונים. במסגרת התכנית, אשר זכתה לשם **"סביבה שווה"**, הוגדרו בשלב א' 30 ישובים ערביים, המדורגים במקומות 1-4 בסולם הסוציו-אקונומי, כיישובי עדיפות לאומית לעניין התכנית, ובהמשך נוספו עוד 44 ישובים, ובכך נכללו למעשה כל הישובים הערביים למעט הרשויות הבדואיות בנגב, שעבורן נקבעה תכנית נפרדת. תכנית "סביבה שווה" תוקצבה בסך של 300 מלש"ח שמקורם בקרן לשמירת הניקיון.

על המניעים להחלטה נאמר כך:

"... רמת שירותי פינוי הפסולת ברשויות הללו היא הנמוכה ביותר הקיימת בישראל, ובחלקן לא קיים כלל מערך איסוף ופינוי פסולת. גם ברשויות בהן כן קיים מערך פינוי פסולת, האכיפה בכל הנוגע לטיפול בפסולת לוקה בחסר, ובחלק מהרשויות לא מתבצעת כיום כל אכיפה.

המפגעים הנוצרים בשל רמת השירותים הירודה הינם רבים, ובחלקם בל־תי-הפיכים. הכשל בטיפול בפסולת מוביל לזיהומי קרקע, מים ואויר. שרי־פות המתבצעות בתחומי הרשויות (באופן לא חוקי) על-מנת להתמודד עם כמויות הפסולת המצטברות, מובילות מעבר לזיהום האויר, גם למפגעי ריח קשים. מובן כי הפסולת שלא נאספת ומטופלת מהווה גם מפגע תברואתי מיידי משמעותי, לתושבי הרשויות והאיזור בכלל.

[...]

...חוסנן הכלכלי הירוד של הרשויות הללו אינו מאפשר את התמודדותן הע־צמאית של הרשויות עם נושא הטיפול בפסולת, ולכן מהווה שיקול נוסף בהכרזה זו".[26]

תכנית "סביבה שווה" נועדה להסדיר את הטיפול בזרמי הפסולת השונים (ביתית, מסחרית, בניין) במקטעי הטיפול השונים (אצירה, איסוף, מיון, מחזור וטיפול). התכנית נועדה לפעול במשולב בחמישה תחומים עיקריים, כדלהלן:

• תכנון - סיוע לרשות בהכנת תכנית מפורטת לטיפול בפסולת, הגדרת הצרכים של כל רשות, על פי מאפייניה הייחודיים, תוך הצגת פתרון מתאים לכל אחד מזרמי הפסולת ברשות, קבי־עת האמצעים והתשתיות לטיפול בהם, איתור שטחים להקמת התשתיות הנדרשות והגדרת מתווה רב-שנתי ליישום;

• סיוע בהקמת תשתיות מחזור פסולת, אזוריות ומקומיות;

• שיקום ופינוי מפגעי פסולת קיימים;

• חינוך – הפעלת מערך הסברה וחינוך בקהילה, בדגש על מחזור פסולת;

• אכיפה ופיקוח.

---

26. החלטת הממשלה מס' 1496 מיום 23.3.2014, בנושא: "הסדרת משק הפסולת בישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והבדואית", ראו בקישור: https://www.gov.il/he/pages/2014_govdes1496.

נכון לנתוני מאי 2021, מכלל הסכום שהוקצה במקור לתכנית - סך של 300 מלש"ח, הוצאו התחייבויות בסך 250.58 מלש"ח לרשויות המקומיות - כלומר 83% מתקציב התכנית. לפי־כך, לא הוצאו התחייבויות כנגד 50 מלש"ח הנותרים. מכלל ההתחייבויות, שולמו בפועל 203.82 מלש"ח, כך ששיעור הניצול מסך ההתחייבויות שניתנו במסגרת התכנית הוא 81%, ואילו שיעור הניצול מסך התקציב המתוכנן הוא כ- 68%.[27]

באשר להערכת יישום התכנית, כפי שהוצגה בדו"ח המסכם של "סביבה שווה", שנערך על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן: **"דו"ח מסכם סביבה שווה"**), המשרד להגנת הסביבה הציג הערכה חיובית, אך מיאן לבסס את עמדתו בנתונים, כפי שצוין בדו"ח המסכם:

"לפי המשרד, התכנית הגבירה את השקיפות בקשר שבין המשרד לרשויות המקומיות הע־רביות בכל הנוגע לנתונים על הפסולת והטיפול בה, אולם כשמרכז המחקר והמידע פנה למשרד לקבלת נתונים אלה הוא נענה במקרים רבים שהנתונים אינם זמינים למשרד. לפי המשרד התכנית לא הביאה לשינוי בטיפול בפסולת הגזם, בפסולת הגושית ובפסולת הפס־דים, שעדיין אינן נאספות ברשויות הערביות; פריסת התשתית להפרדת פסול במקור עדיין חסרה מאוד; והטיפול בפסולת מאזורי תעשיה, מסחר ותעסוקה אינו מוסדר כראוי" [28]

בנוגע לפעילויות בתחום חינוך והסברה, אשר תוקצבו במסגרת "סביבה שווה" – לפי הדו"ח המסכם של "סביבה שווה" עולה כי תקציב לחינוך והסברה ניתן ל- 18 רשויות מקומיות בלבד, שהצטרפו לתכנית בשלבה הראשון. רק חלק מהרשויות ניצלו את התקציב בתחום זה, ואילו חלק אחר ביקש להסיט את התקציב או חלקו לפעולות אחרות לשמירה על הניקיון ובפרט לשיקום מפגעים.[29]

---

27. אילה אליהו, "הסדרת משק הפסולת בישובים הערביים, הדרוזיים והבדואים – עדכון", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20.12.2021, עמ' 8. (להלן: **"דו"ח מסכם סביבה שווה"**).
28. שם, עמ' 12-11 – הנתונים לקוחים במקור מהאחראי על הטיפול בפסולת יבשה במשרד להגנת הסביבה, מר אורי טל, אשר הכין דו"ח ביניים על תכנית "סביבה שווה".
29. דו"ח מסכם סביבה שווה, עמ' 11-9.

בבחינת החסמים, צוינו בדו"ח מסכם סביבה שווה, הגורמים הבאים:

• **מנגנון התקצוב סייע בניצול מיטבי של התקציב -** העובדה כי הרשויות קיבלו את התקציב כהקצאה כספית לפי החלטת הממשלה, ולא באמצעות מאצ'ינג או קולות קוראים, היתה יעילה לניצול מרבית תקציבי התכנית, ואפשרה לרשויות מסוימות להגיע להצלחות טובות.[30]

• **חולשת הרשויות המקומיות הערביות -** העדר מענה לחולשה המבנית של חלק מהרשויות הערביות. לרשויות המקומיות החלשות אין תקציב לפינוי השוטף של הפסולת, והתכנית לא יצרה מנגנון שיבטיח את המשך הטיפול בפסולת לאחר סיומה.[31]

• **התכנית לא נתנה מענה לסוגיות סביבתיות חשובות,** כגון המחסור הקריטי בכוח אדם מיומן בתחום הפסולת ואיכות הסביבה ברשויות המקומיות, הצורך בשינוי יסודי במנגנון העבודה בתחום הפסולת, תיאום והסדרה של חלוקת האחריות בין הרשויות המקומיות לבין הגופים האזוריים בתחום הפסולת ועוד.[32]

שאלת החסמים בתקצוב הממשלתי לתכניות סביבתיות המיועדות לחברה הערבית, נבחנה גם במסגרת תכניות קודמות, כפי שניתן למצוא בדו"ח שהוכן ב-2014 עבור מרכז השלטון לקיימות וארגון "אינג'אז - מרכז מקצועי לקידום הרשויות הערביות"[33]. הדו"ח התייחס למקורות תמיכה ממשלתיים בתחומי סביבה מגוונים. לענייננו נתמקד באלה שמקורם במשרד להגנת הסביבה ובקרן לשמירת הניקיון, שגם לגביהם נמצא כי התקציבים הוקצו באמצעות פרסום "קולות קוראים". בין יתר הממצאים נמצא בדו"ח כדלהלן:

• אי-התאמה של מסלולי התמיכה הממשלתיים ליכולות ולהתנהלות של הרשויות המקומיות הערביות, הנובעת, בין היתר, מקיומם של פערים וחוסר שוויון בין המגזרים בתשתיות, שטחים ושירותים ציבוריים.

• הנושאים הסביבתיים, בדרך כלל, לא נמצאים על סדר היום של הרשויות הערביות. במקומות שבהם יש יחידה סביבתית או איגוד ערים הם מובילים את העשייה, ובמקומות שבהם אין כאלה, הנושאים נדחקים לשוליים.

• רשויות שמאוגדות באיגודי ערים ורשויות שיש להן יחידות סביבתיות, מקבלות יותר תמיכה ממשלתית ועושות זאת לאורך זמן.

• איגודי הערים והיחידות הסביבתיות, בדרך כלל נתפסים יותר כנציגים של המשרד להגנת הסביבה ופחות כמשאבים של הרשות המקומית, לעיתים אף כעוד גורם פיקוח.

• הפרסומים הממשלתיים מפורסמים בעברית בלבד. הטפסים בדרך כלל מורכבים ומסורבלים ודורשים מיומנות מקצועית גבוהה כדי לענות עליהם.

---

30. עמדת קרנית גולדווסר, רכזת תחום הסביבה במרכז השלטון המקומי, כפי שהוצגה בדו"ח מסמכם סביבה שווה, עמ' 12.
31. עמדת אורי טל מרכז הטיפול בפסולת יבשה, המשרד להגנת הסביבה, כפי שהוצגה בדו"ח מסמכם סביבה שווה, עמ' 12.
32. עמדת עו"ד ג'מילה הרדל, מנהלת ארגון "אזרחים למען סביבה", כפי שהוצגה בדו"ח מסכם סביבה שווה, עמ' 12.
33. ראסם חמאיסי ואח'. **זיהוי חסמים לתקצוב נושאים סביבתיים ברשויות המקומיות הערביות,** דוח מחקר, מרכז השלטון לקיימות, מרכז אינג'אז, יולי 2014

• לעתים נדרשות הרשויות לספק תקציבים משלימים לתקציבים הממשלתיים. דרישה שמ־קשה מאוד על הרשויות החלשות.
• היכולות המקומיות הן ללא ספק החסם המרכזי לקבלה וניצול של תקציבים ממשלתיים לנושאים סביבתיים. חוסר מובנה במשאבים לא מאפשר לרשויות לייצר מנגנונים מוניציפ־ליים ראויים לטיפול בנושאי סביבה ולא מעודד אותן להקדיש לנושאים הללו תשומת לב.[34]

הנה כי כן, דווקא לאור העובדה כי גורמים מקצועיים בגופים המוסמכים זיהו בעצמם את הליקויים בתכניות ממשלתיות קודמות, העוסקות בסביבה, ניתן היה לצפות כי התכנית הס־ביבתית, אשר עוגנה מספר שנים לאחר מכן בתכנית החומש 550, תיתן מענה ראוי לאותם ליקויים. אלא שלא כך הוא. נראה כי התכנית הסביבתית דווקא מתעלמת מאותם ליקויים, ולא בכדי ניתן לזהותם ביתר שאת גם בה. התוצאה, כפי שניתן יהיה לראות, אינה רחוקה ממה שהשיגו התכניות הקודמות.

34. שם, עמ' 43-42.

ג. התכנית הסביבתית של המשרד להגנת הסביבה: תכנית החומש 550

תכנית החומש 550 ייעדה למשרד להגנת הסביבה תקציב חמש-שנתי בסך 550,000,000 ש"ח, שמקורותיו הם משרד האוצר והקרן לשמירת הניקיון, אשר פועלת ומנוהלת במשרד להגנת הסביבה מכוח סעיף 10 בחוק שמירת הניקיון התשמ"ד-1984.

תקציב המשרד להגנת הסביבה במסגרת תכנית החומש 550אמור לתת מענה לצרכים אשר הוגדרו על-ידי המשרד להגנת הסביבה במסגרת תכנית סביבתית לישובים הערביים, שפורסמה ביוני 2022 (להל: **"התכנית הסביבתית"**). התכנית הסביבתית גובשה בתום הליך, אשר הוגדר כהליך של שיתוף ציבור, אותו קידמה השרה דאז, תמר זנדברג, ובה **הוגדרו היעדים הסביבתיים,** כדלהלן:

- הגדלת היקף הפסולת המטופלת – איסוף של 100% מהפסולת לטיפול מוסדר מישובים מוסדרים;
- הגדלת שיעור המחזור של הפסולת כך שתהיה שווה לשיעור באוכלוסיה הכללית;
- הקטנת מספר מפגעי הפסולת החדשים ומפגעי הפסולת החוזרים ב- 50%.
- 80% מהרשויות יהיו בעלות תכנית היערכות לשינוי אקלים;
- 50% מהרשויות יישמו את מרבית הצעדים שהומלצו בתכנית עד 2030;
- 100% רשויות בעלות סמכויות אכיפה ומערך פיקוח סביבתי, בהתאם לאמות המידה של המשרד להגנת הסביבה;
- העלאת המספר הממוצע של פעולות האכיפה לפקח ולמערך אכיפה;
- הגדלת שיעור הרשויות שחל בהן שיפור במדדי התוצאה בשטחן.

<u>על בסיס מדדי התוצאה והיעדים, גובשו 10 מהלכים מרכזיים</u>, כדלהלן:

1. תמיכה באיסוף ובטיפול בזרמי פסולת ייעודיים;
2. תמיכה בפרויקטים לשיקום מפגעי עבר בתוך הרשויות המקומיות, על בסיס תכנית מוסדרת הכוללת אכיפה ומנגנון ניהול פסולת;
3. תמיכה ביוזמות שינוי וחדשנות מקומיות להפחתת פסולת, טיפול מקומי והפרדה במקור;
4. הגברת פיקוח ואכיפה באמצעות תמיכה במערכי אכיפה אזוריים, חלוקת אחריות ותיאום בין הרמה האזורית לרמה הלאומית;
5. גיבוש תכניות היערכות לשינוי אקלים לרשויות המקומיות;
6. יישום תכניות לשינוי אקלים;

7. תמיכה ביוזמות והצעות חדשניות להתמודדות עם שינוי אקלים;
8. מינוי מובילי סביבה: מינוי גורם בכיר מתוך הרשות שיקבל מהמשרד להגנת הסביבה מעטפת הכשרה וליווי שיאפשרו לו לקדם וליישם יוזמות סביבתיות;
9. מנגנוני הכשרה של בעלי תפקידים ברשויות וקידום מנהיגות סביבתית בקהילה;
10. מחקר, מדידה ובקרה.

כמו כן, הוגדרו מהלכים משלימים:

1. גיבוש קווים מנחים ליחסים בין האשכולות והרשויות הערביות;
2. הקמת אגף חברה ערבית במשרד להגנת הסביבה.[35]

בהמשך, בפרק נפרד, נתייחס למידת היישום של כל אחד מן היעדים והמהלכים אשר נמנו לעיל.

תהליך "שיתוף הציבור" לקראת גיבוש התכנית הסביבתית במסגרת תכנית 550, האמנם?

במסגרת החלטת הממשלה 550 הוטל על המשרד להגנת הסביבה ל"**קיים הליכים של שיתוף ציבור מקדימים בקרב החברה הערבית**".[36] בהתאם לכך, המשרד להגנת הסביבה, באמצעות חברה חיצונית, ביצע כמה מהלכי מיפוי ושיתוף ציבור במהלך החודשים דצמבר 2021 ומרץ 2022 אשר כללו: פגישות ושיחות עם נציגי ארגונים, רשויות ואנשי מקצוע, שאלונים לרשויות המקומיות ולארגוני חברה אזרחית, אתר התייעצות לציבור, כנס שיתוף ציבור ב8.3.2022, עבודה בארבע קבוצות (כל קבוצה נפגשה בזום ארבע פעמים בחודשים מרץ-אפריל). בסיומו של התהליך נוסח מסמך מסכם והתכנית הסביבתית הושקה במסיבת עיתונאים חגיגית ביום 13.6.2022.

יובהר כי, תוצאות הליכי שיתוף הציבור הנ"ל והמיפוי שנעשו לא פורסמו באופן מלא ובנפרד, אלא הוטמעו (ככל הנראה באופן חלקי) בתוך מסמך התכנית הסביבתית. עוד יובהר כי, מסמך התכנית הסביבתית אינו כולל תכנית עבודה מפורטת לביצועה.

35. המשרד להגנת הסביבה ותכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הערבית (יוני, 2022), ת**כנית לשיפור מצב הסביבה בחברה הערבית**, עמ' 19.
36. סעיף 26(ב)(1) בהחלטת הממשלה 550.

במסגרת הליכי ההיוועצות הנ"ל הוגשו מספר מסמכי עמדה מטעם קואליציה של ארגוני חברה אזרחית[37], אשר כללו המלצות הן לגבי העקרונות שעליהם התכנית צריכה להתבסס והן לגבי מהלכים אופרטיביים. נציגי הארגונים העלו את המלצות אלה גם במהלך המפגשים המורחבים והמפגשים של הצוותים המקצועיים.

הארגונים הנ"ל הצליחו להשפיע באופן חלקי על העקרונות שאומצו לבניית התכנית הסביבתית. במסמך המסכם של תהליך בניית התכנית הממשלתית אומצו מספר עקרונות, בהם (מתוך המסמך המסכם עצמו):

• סל מענים דיפרנציאלי לרשויות המקומיות הערביות - הרשויות הערביות אינן מקשה אחת. יש צורך לייצר מגוון פתרונות ולאפשר לרשויות לבחור את ה"סל" המתאים להן ביותר בהתאם לאתגרים וליכולותה של כל רשות[38].
• התאמת כלל התמיכות למאפייני היישובים בחברה הערבית.
• גיבוש קווים מנחים ליחסים בין אשכולות הערים, כגורמים המורשים לקבל תקציבי סביבה עבור החברה הערבית, לבין הרשויות הערביות.

כמו כן, על אף הצורך האקוטי בחיזוק מחלקות הסביבה ומצוקת כוח האדם בתחום הסביבה ברשויות הערביות שעליהם הצביעו הארגונים הנ"ל, הוחלט לא להקצות תקציבים לכוח אדם, אלא הוחלט על מינוי "מובילי סביבה" ב 15 רשויות לפחות ועל הקמת אגף חברה ערבית במשרד להגנת הסביבה[39]. החלטות אלה אף הן לא יושמו, כמפורט בהמשך.

במסמך התכנית הסביבתית נקבעו גם, כמפורט לעיל, היעדים הסביבתיים של התכנית ומדדי התוצאה ועשרה מהלכים מרכזיים אשר לפי המשרד להגנת הסביבה "יצליחו להביא לשיפור מצב הסביבה בחברה הערבית בתוך כחמש שנים, אותו ניתן יהיה לבחון דרך מדדי התוצאה שהוגדרו."

37. אזרחים למען הסביבה, אגודת הגליל, עורכי דין לקידום מינהל תקין, אינג'אז, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, אגף החברה הערבית בחברה להגנת הטבע. בין מסמכי ההמלצות: המלצות ארגונים תכנית סביבתית תקאדום , המלצות ארגונים לנושא יכולות ומשילות
38. יצוין כי בתחילת שנת 2026, היינו: בשנה האחרונה ליישום תכנית החומש 550, המשרד להגנת הסביבה ביקש לקדם קול-קורא ייחודי שכותרתו "סל מוצרי איכות סביבה לחברה הערבית על-סך 100 מלש"ח", ואף יזמה מפגש הכנה על הקול-קרוא לראשי רשויות מקומיות ערביות, אלא שנכון לכתיבת שורות (מאי 2026) אלה לא ברור מה עלה בגורלה של יוזמה זו ומכל מקום טרם יצאה אל הפועל.
39. הדרישה של הארגונים היתה להקצות תקציב לחיזוק המינהל הסביבתי ברשויות, כמפורט שם.

למעשה, עוד בטרם החל התהליך, הודיעה השרה להגנת הסביבה דאז, תמר זנדברג, על כוונתה לגיבוש תכנית סביבתית חדשה לחברה הערבית:

"התכנית החדשה תתוקצב בסכום של כ-300 מיליון שקלים. היא תשים דגש עם תחום הניקיון והפסולת ביישובים הערביים, ותביא לסביבה נקייה יותר. נייצר קפיצת מדרגה בשירות שמקבלים התושבים - באמצעות שיטות מתקדמות לטיפול בפסולת שיקדמו פריסת תשתיות רחבה, הפרדה ומיחזור.

נקדם ניהול אזורי, שיאפשר ליהנות מהיתרון לגודל ומריכוז משותף של מאמץ ומשאבים. זה אפקטיבי במיוחד בחברה הערבית, וזו הדרך לתת לתושבים את השירות המיטבי.
ניסיון העבר גם לימד אותנו על החשיבות של בניית מנגנונים ויכולות שיאפשרו לתחזק את פירות התכנית החדשה גם לאחר שתסתיים. נעשה את זה דרך יחידות סביבתיות בשלטון המקומי שיעבדו יחד עם המשרד על ניהול מערך הפסולת והטמעת נושאים סביבתיים רחבים כמו תכנון, סביבה חקלאית, שטחים פתוחים, בניה ירוקה ועוד.

ולצד כל אלה, נגבש עוד נושאים בשיח עם הציבור ועם הנהגת החברה הערבית. אני מתחייבת כאן שנהיה אוזן קשבת לשותפים שלנו, וניתן את המענה המיטבי לצרכים ולבעיות שיעלו מהשטח.

זו הזדמנות משמעותית ליצירת שינוי אמיתי, ושיפור איכות החיים עבור התושבים הערבים במדינת ישראל."[40]

אלא שמילים לחוד ומעשים לחוד. במבחן היישום, קיים פער מהותי בין הכתוב על הנייר והצהרות המשרד להגנת הסביבה לבין הנעשה בפועל. מרבית המהלכים שנקבעו בתכנית הסביבתית בוצעו באופן חלקי או שלא בוצעו כלל. כמו כן, מסקר שנערך בשנת 2025 על ידי "אזרחים למען סביבה" בקרב מנהלי אגפי שפ"ע ברשויות המקומיות הערביות עולה כי 80% מהמשיבים העידו שחסרים להם משאבים לטיפול בסוגיות סביבתיות, ו - 69% העידו כי הקולות הקוראים הקיימים אינם מספקים מענה ראוי לקידום עבודת מחלקת שפ"ע ולקידום צורכי הישוב בתחומו הם פועלים.

---

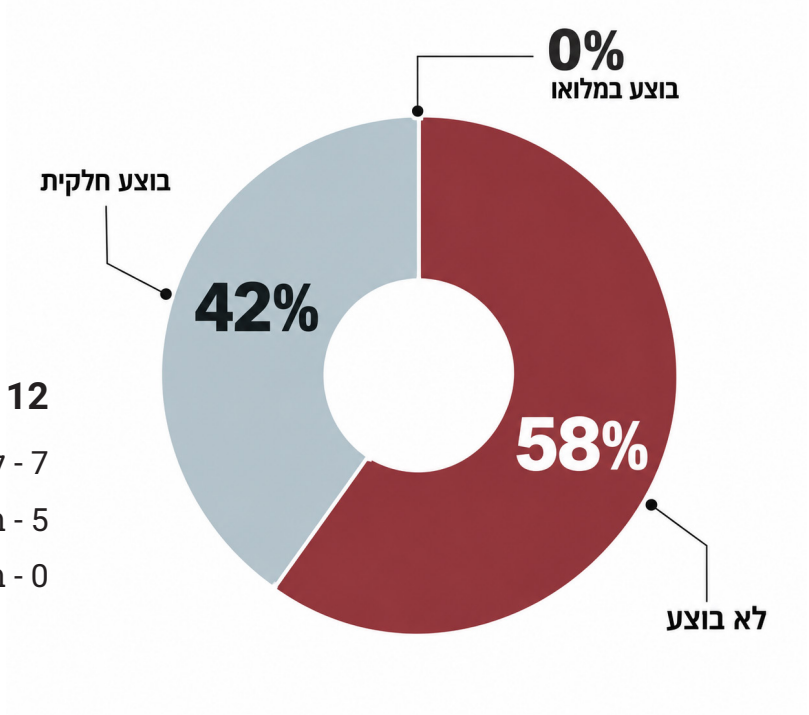
40. "השרה להגנת הסביבה תמר זנדברג הציגה תכנית סביבתית חדשה לחברה הערבית"" מתוך: אתר המשרד להגנת הסביבה, ראו: https://www.gov.il/he/pages/the_minister_presented_a_new_environmental_plan

הטבלה שלהלן מציגה את תוצאות המעקב שערכנו בעניין יישום המהלכים, אשר נקבעו במסגרת התכנית הסביבתית:

מהלכים	יישום
תמיכה באיסוף ובטיפול בזרמי פסולת ייעודיים:	**פסולת גושית - בוצע חלקית** התפרסם קול קורא יעודי ביוני 2022 בתקציב של 185 מלש"ח, כאשר סך ההתחייבויות להקצאות עמד על 180 מלש"ח. עד אוגוסט 2024 התשלום בפועל עמד על כ- 50 מלש"ח בלבד. מתוך 11 זוכים, רשות מקומית אחת בלבד וכל היתר איגודי ערים/אשכולות ערים.
	הסדרי פינוי פסדים ופגרים - בוצע חלקית פורסם קן"ק באוגוסט 2025, בתקציב של 50 מלש"ח, כאשר העדיפות ניתנה לאיגודי ערים. על פי תנאי הסף, רק רק רשויות מקומיות מעל 20 אלף נפש היו זכאיות לגשת, היינו: כשליש מהרשויות המקומיות הערביות לא זכאיות לגשת.
	פינוי פסולת בניין - בוצע חלקית פורסם קו"ק ייעודי ביולי 2023 בתקציב של כ- 20 מלש"ח, כאשר ההתחייבות בפועל עמדה על כ- 7 מלש"ח.
תמיכה בפרויקטים לשיקום מפגעי עבר בתוך הרשויות המקומיות, על בסיס תוכנית מוסדרת הכוללת אכיפה ומנגנון ניהול פסולת	**לא בוצע**
תמיכה ביוזמות שינוי וחדשנות מקומיות להפחתת פסולת, טיפול מקומי והפרדה במקור	**לא בוצע**
הגברת פיקוח ואכיפה באמצעות תמיכה במערכי אכיפה אזוריים, חלוקת אחריות ותיאום בין רמה אזורית ולאומית	**לא בוצע**

גיבוש תוכניות היערכות לשינוי אקלים לרשויות המקומיות	**בוצע חלקית** באוגוסט 2022 פורסם קו"ק יעודי, בתקציב של 6.2 מלש"ח, אליו רשאים לגשת רק רשויות מקו־מיות שמספר תושביהן עולה על 10 אלף. בפועל הוקצה סך של כ- 7 מלש"ח, כאשר 25 רשויות מקומיות ערביות, היינו: פחות מ- 1/3, זכו בתק־ציב על פי קו"ק זה.
יישום תוכניות לשינוי אקלים	**לא בוצע**
תמיכה ביוזמות והצעות חדשניות להתמודדות עם שינוי אקלים	**לא בוצע**
מינוי מובילי סביבה- מינוי גורם בכיר מתוך הרשות שיקבל מהמשרד להגנת הסביבה מעט־פת הכשרה וליווי שיאפשרו לו לקדם וליישם יוזמות סביבתיות	**לא בוצע**
מנגנוני הכשרה של בעלי תפקידים ברשויות וקידום מנהיגות סביבתית בקהילה	**לא בוצע**
מחקר, מדידה ובקרה	**בוצע חלקית** במסגרת קו"ק לעידוד מחקר
מהלכים משלימים:	
גיבוש קווים מנחים ליחסי האשכולות והרשויות הערביות	**לא בוצע**
הקמת אגף חברה ערבית במשרד להגנת הסבי־בה	**לא בוצע** מונה מנהל אגף חברה ערבית מתוך עובדי המ־שרד, אבל כעבור כשנה הוא פינה את תפקידו והתפקיד טרם אויש.

סטטוס יישום המהלכים המרכזיים בתכנית



12 מהלכים מרכזיים

7 - לא בוצע

5 - בוצע חלקית

0 - בוצע במלואו

מן התרשים "סטטוס יישום המהלכים המרכזיים בתוכנית", עולה פער ממשי בין המהלכים שנקבעו בתכנית הסביבתית לבין יישומם בפועל. מתוך המהלכים המרכזיים שנבחנו, רק חמישה בוצעו באופן חלקי, ואף זאת ברמת מימוש מוגבלת, ואילו יתר המהלכים לא בוצעו כלל. גם במהלכים שסומנו כ"בוצעו חלקית" ניכרים פערים תקציביים ומוסדיים משמעותיים.

ד. יישום תכנית החומש 550 - היבטים פוליטיים

תכנית החומש 550 אושרה על ידי הממשלה בראשותו של נפתלי בנט, הנחשבת לממשלת מרכז-ימין. אלא שלאחר הבחירות לכנסת שהתקיימו בשנת 2022 הוחלפה הממשלה ובמקו־מה הוקמה ממשלת ימין "על מלא". בתוך כך, הוחלפו השרים העומדים בחלק נכבד ממשרדי הממשלה, ואוישו על ידי נציגי מפלגות ימין קיצוני. אלה פעלו והתבטאו לא אחת נגד הקצאת תקציבים שנועדו ליישום תכנית החומש 550.

אחת הפעולות הממשלתיות המשמעותיות אשר פגעו בתכנית החומש 550, באופן שהש־ליך גם על התכנית הסביבתית, נעשתה במסגרת החלטת הממשלה 1274 מיום 14.1.2024. ההחלטה מורה, בין היתר, על קיצוץ בשיעור של 15% מתקציביהן של 24 תכניות חומש ממשלתיות, שמהן 4 תכניות המיועדות לחברה הערבית בישראל - אחת מהן היא תכנית החו־מש 550, אשר נפגעה מקיצוץ מריאלי גבוה ביחס לכל שאר תכניות החומש הממשלתיות.[41] החלטת הקיצוץ כאמור באה לידי ביטוי גם בתכנית הסביבתית, כאשר משנת 2024 החל משרד האוצר לקצץ בכל שנה 15% מהתקציב הסביבתי, כלומר: 7.5 מלש"ח בכל שנה, זאת מבלי שהוצגה כל אסמכתא לכך שהקיצוץ קיבל את האישורים המתחייבים מכוח החוק[42].

ניסיונות נוספים לפגוע בתקציב התכנית הסביבתית מגיעים מצדו של שר האוצר, בצלאל סמוטריץ', העומד בראש מפלגת הבית היהודי, הימנית-קיצונית. כחלק ממדיניות השר לעכב ולקצץ בתקציבי תכנית החומש 550 [43], מאז שנת 2023 הפסיק משרד האוצר להעביר את

---

41. החלטת הממשלה מס' 1274 של הממשלה מיום 14.1.2024, באתר משרד ראש הממשלה https://www.gov.il/he/pages/dec1274-2024.
על-פניו, נראה כי ההחלטה על הקיצוץ, היות והיא חלה על כ- 25 תכניות חומש ממשלתיות, כאשר מתוכן רק 4 נוגעות לחברה הערבית בישראל, היא החלטה שיוויונית. ואולם, הלכה למעשה מדובר בהחלטה הפוגעת בעיקרון השיוויון ופוגעת בזכות לחיים בכבוד. סך התקציב המיועד לכלל תכניות החומש הממשלתיות עומד על כ- 37 מיליארד ₪, מתוכן כ- 32.4 מיליארד ₪ מיועדים לתקצוב תכניות החומש עבור החברה הערבית בישראל. כלומר, 4 ההחלטות הממשלתיות הנוגעות לחברה הערבית מהוות 87% מכלל ההחלטות, עליהן חלה החלטת הקיצוץ. יוצא איפוא, שהקיצוץ בגובה 15% אשר יוחל כל אחת מתכניות החומש המצויינות בהחלטת הקיצוץ, יוביל לקיצוץ בסכום של כ- 4.5 מיליארד ₪ בתכניות החומש של החברה הערבית, בעוד שביתר תכניות החומש הקיצוץ מסתכם בסכום של כ- 750 מלש"ח בלבד. יוצא איפוא, שבמבחן התוצאה, החברה הערבית משלמת מחיר כבד יותר בגין ההחלטה על הקיצוץ, בהפרש גדול באופן קיצוני משאר האוכלוסייה. ועל-כן, קיימת פגיעה חמורה בעקרון השיוויון.

42. התקציב הסביבתי, המעוגן בסעיף 26 בתכנית החומש 550, מוגדר בתכנית כאמור כסעיף עדיפות לאומית, ומשכך מהלכים לביטול או הפחתת התקציב המעוגן בו מחייבים עמידה בתנאים המעוגנים בסעיף 153 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), תשס"ט-2009, ולענייננו נדרש משרד האוצר להמציא אישור של ועדת הכספים בכנסת, כנדרש בחוק, בגין קיצוץ שביצע בכל אחת מהשנים מאז 2024 – עד לכתיבת שורות אלה, אישור כזה טרם הומצא.

43. סעיף 23(ג) בתכנית החומש מעגן את החובה להעביר לרשויות הערביות בכל שנה תקציבי תגבור בסך של 200 מלשח בכל אחת משנות תכנית החומש, שנועדו לסייע בהוצאות התקציב השוטף של הרשויות המקומיות הערביות, ובפועל הוא משמש, בעיקר, לכיסוי הוצאות הנוגעות לעלויות הפעלת מערך פינוי הפסולת. בשנת 2023 מיאן שר האוצר להעביר את תקציבי התגבור ונאות לעשות זאת לקראת סוף שנת 2023, לאחר לחצים. בהמשך, החלטת הממשלה מס' 1274, הורתה, בין היתר, על ביטול סעיף 23(ג) החל משנת 2024 – מהלך שהשלכותיו עשויות להיות הרסניות עבור הרשויות המקומיות הערביות, הן במישור שמירה על היכולת התפקודית שלהן בכלל, והן ביכולתן לספק שירותי פינוי פסולת בפרט.

חלקו בתקציב הסביבתי, שהוא מחויב להעביר למשרד להגנת הסביבה - 50 מלש"ח בכל שנה, סך-הכל 250 מלש"ח לכל תכנית החומש.

הארגונים "אדם טבע ודין", "מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערבים" ו"אזרחים למען סביבה", פנו למשרד האוצר בדרישה להעביר את התקציבים שטרם הועברו. נוכח התעלמות משרד האוצר, הגישו הארגונים עתירה לבג"ץ בדרישה לחייב את משרד האוצר להעביר את התקציבים, שטרם העביר, המסתכמים, נכון לשנת 2026 בכ- 200 מלש"ח[44].

אלא שהתנהלות משרד האוצר במסגרת העתירה מלמדת על המשך מגמת העדר השקיפות, כאשר הוא ממאן להמציא נתונים נהירים המלמדים על היישום התקציבי של התכנית הסביבתית, כפי שיפורט בפרק התקציבי.

לצד שר האוצר, השרה להגנת הסביבה, עידית סילמן, המכהנת מטעם הליכוד, פעלה אף היא נגד העברת תקציבים לרשויות הערביות. בין היתר, הצדיקה השרה סילמן את עיכוב תקציבי התגבור לרשויות המקומיות הערביות בתירוץ של מאבק בפשיעה והיא אמרה את הדברים הבאים: "אני לא מעבירה שקל לחברה הערבית, שמנהלת קרטלים. את העולם הזה צריך לעצור"[45].

אם לא די בכל אלה, גם השרה מאי גולן (הליכוד) העומדת בראש המשרד לשיווין חברתי, האמון על ביצוע תכנית החומש 550, פועלת דווקא להכשלתה. מיד עם כניסתה לתפקיד כשרה, ביום 22.1.2024, הורתה השרה החדשה על הקפאת כינוסה של הועדה המתמדת, שתפקידה לאשר תכניות העבודה של משרדי הממשלה השונים, שנועדו ליישם את הוראות תכנית החומש 550. מהלך זה הוביל לעיכוב העברת תקציבים במסגרת תכנית החומש, ובכלל זאת גם תקציבי התכנית הסביבתית.

בנוסף, השרה גולן פעלה לקדם תיקון לתכנית החומש 550, שבמסגרתו יועברו מיליארדי שקלים מתכנית החומש לטובת המשרד לביטחון לאומי, בעילה של מאבק בפשיעה בחברה הערבית. ההצעה המקורית כללה העברת תקציב בסך של כ- 61 מלש"ח גם מסעיף הסביבה - מהלך זה נבלם בחלקו, והשרה גולן הצליחה להעביר תקציבים מסעיפים אחרים בתכנית החומש[46].

---

44. בג"ץ 57348-07-25 אדם טבע ודין ואח' נ' שר האוצר ואח' – ביום 16.8.2026 ולאחר שמשרד האוצר העביר בעקבות העתירה תקציבים במהלך שנת 2025, הורה בית המשפט על מחיקת העתירה. אשר לטענות שהעלו העותרים בדבר קיצוצים שבוצעו בתקציב הסביבתי בניגוד להוראות החוק וכן טענות שהתקציב הועבר במועד שלא איפשר את מימוש המלא – בית המשפט רמז כי יש להגיש בגינן עתירה נפרדת.

45. איתמר אייכנר, "צעקות בישיבת ממשלה, שרות מהליכוד: צריך לדבר לבייס היהודי. לא אעביר שקל לערבים", באתר ynet, 27.8.2023, בקישור: https://www.ynet.co.il/news/article/s1guq11kt3.

אלא שלאחר מכן נעשה ניסיון נוסף להסיט את שאר התקציבים שנותרו. כך, ביום 11.3.2026, פנו המשרד לשיוויון חברתי ומשטרת ישראל אל הגב' דרורית שטיינמיץ, מ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה, במכתב שבו הם מפרטים על יוזמה חדשה לקיצוץ בתקציבי תכנית החומש 550. לפי אותה יוזמת קיצוץ חדשה, מבקשים היוזמים להעביר אליהם את היתרות התקציביות לשנת 2026, שכביכול טרם מומשו במסגרת תכנית החומש 550, ובכלל זאת חלק מיתרת התקציב שנועדה למשרד להגנת הסביבה, בסך של כ- 30 מלש"ח, מתוך יתרה כוללת של התקציב הסביבתי, העומדת נכון לאותה פניה על 185,288,767 ₪.[47]

נכון לכתיבת דו"ח זה, גורלה של אותה יוזמה טרם הוכרע. אלא שמאחר שמדובר בתקופה הסמוכה לקיומן של הבחירות לכנסת, סביר להניח כי רק לאחריהן ניתן יהיה להיווכח אם תמומש.

הנה כי כן, כפיפותן של תכנית החומש 550 ושל התכנית הסביבתית המעוגנת בה לשיקולים פוליטיים לא הסתכמה בהתבטאויות נגדה אלא תורגמה לצעדים ממשיים, לקצץ בה ולמנוע את מימושה כראוי והשגת יעדיה לקידום השוויון ושיפור המצב הכלכלי-חברתי ובכלל זאת הסביבתי. מעשים כאלה, כך נראה, אכן הצליחו לפגוע במימוש ראוי של תכנית החומש בכלל ולעניינו, בתכנית הסביבתית בפרט.

---

46. ביום 3.12.2025 התפרסמה יוזמה של השרה לשוויון חברתי יחד עם השר לביטחון לאומי, לקדם הצעת "מחליטים" בממשלה, אשר במסגרתה יוסטו כלל היתרות שבתכנית החומש 550, בסך של כ- 2.2 מיליארד ₪, ליעדים אחרים מאלה שנקבעו עבורם במקור. בסעיף ע"ח בהצעת "המחליטים" כאמור נאמר כי יש להפחית סך של 61.6 מלש"ח מתוך הסכומים שנקבעו בסעיף זה להקצאה על-ידי משרד האוצר בשנות התכנית למשרד להגנת הסביבה וטרם נוצלו. לבסוף אישרה הממשלה החלטה מס' 3643, אשר כוללת תקציב של כ- 220 מלש"ח, כאשר ההפחתה מהסעיף הסביבתי, כמו גם סעיפים נוספים אחרים, הושמטה.

47. מכתב מטעם המשרד לשיוויון חברתי ומשטרת ישראל מיום 11.3.2026, בעניין: "יישום תכנית המאבק בחברה הערבית - תמונת מצב והמלצה להמשך שימוש בתקציבי החלטה 550 לשנת 2026".

ה. העדר שקיפות באופן יישום תכנית החומש 550

מעקב אחר האופן שבו המשרד להגנת הסביבה מיישם את תכנית החומש 550, מהווה אתגר בפני עצמו. ההוראות הקבועות בדין וכן עקרונות השקיפות והמינהל התקין, מחייבות רשות ציבורית להציג דין וחשבון שנתי שיכלול מידע על פעילותה בתחומי אחריותה, ועל כן הצי־פיה היא כי המשרד להגנת הסביבה יפרסם בכל שנה את האופן שבו יושמה תכנית החומש 550[48], אולם כך לא נעשה.

על מנת לשקף עד כמה נתונים על יישום התכנית לא היו גלויים לציבור, ונמנעה ממנו האפ־שרות לעקוב אחר יישומה בזמן סביר, נציג להלן את דבריה של ראש תחום מרכז המחקר והמידע בכנסת, במהלך דיון של הועדה המיוחדת בכנסת, לפיקוח על תהליכי הסרת חסמים, אשר דנה ביום 2.12.2025 בנושא : "בחינת יישום החלטת ממשלה 550", ושם היא אומרת כך:

> **לגבי מעקב היישום: מנגנוני הבקרה זו החלטה שכל סעיף 32 שלה מדבר על איך עוקבים אחריה. הוקמה שם שורה של מנגנונים שנועדה לעזור להאחיד בהחלטה כזאת, של כמעט 30 משרדים, כמעט 30 מיליארד שק־לים והרבה מאוד גורמי ביצוע. להבנתנו היום, מנגנוני המעקב האלה לא עו־בדים בצורה שניסחו אותם בהחלטה: הוועדה המתמדת לא מתכנסת בצורה סדירה; בשנת 2024 היא לא התכנסה בכלל על פי תשובה שקיבלנו; מערכת המעקב התקציבי לא משוקפת בין המשרדים כמו שאמורה ל[49]היות; הדוח השנתי שצריך להתפרסם לציבור – האחרון שפורסם היה לגבי שנת 2022, לא פורסם מאז דוח לציבור. כל הדברים האלה ועוד הם סעיפים שממש מנוסחים בהחלטה ולא קיימים. זה הדבר הראשון שמקשה בכלל על פיקוח פרלמנטרי כלשהו ועל עמידה בשקיפות לציבור.**
>
> **הדבר השני הוא הניצול התקציבי. הנתונים שחבר הכנסת עבאס הזכיר פה. בשנה הראשונה הייתה הקצאה של 6 מיליארד שקלים, בשנה השנייה הייתה הקצאה של 3.6 מיליארד שקלים. אלה נתונים רשמיים שקיבלנו**

48. ראו לעניין זה: סעיף 5(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 וסעיף 6(14) בתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999.
49. פרוטוקול הועדה המיוחדת לפיקוח על תהליכי הסרת חסמים.

בתחילת השנה הזאת מהרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים. מאז, גם לא קיבלנו נתונים וגם לא פרסמו נתונים. זאת אומרת, אנחנו נמצאים בתוכנית שהיא שנה לפני סופה, יש לנו נתוני הקצאה על שנתיים מתוכה ואין לנו עוד נתונים. אנחנו כן יודעים מנתונים שמפרסם אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה - - -

[...]

זה נושא שאחת לכמה זמן אנחנו עוקבים אחריו ומבקשים אך יש קושי לקבל נתונים. גם הנתונים שקיבלנו הם רק הקצאות, הם לא ניצול תקציבי. זאת אומרת, אנחנו לא יודעים כמה מזומן יצא, כמה הרשאות, אנחנו יוד־עים בגדול כמה הוקצה. זה משהו שאחרי כמעט ארבע שנות פעילות מאוד קשה להבין. אנחנו כן יודעים מאגף ממשל וחברה במשרד רוה"מ ששיעור המשימות שהם הגדירו כמשימות ביצועיות הולך ויורד. אם בהתחלה, בשנת 2022, היינו בביצוע של 90%, כשעברנו לשנת 2023 ירדו ל-77% ביצוע".

הנה כי כן, הגוף האמון על המחקר והמידע בכנסת עצמו אינו מחזיק במידע המלא. ואכן, ביום 17.2.2025, פרסם מרכז המחקר והמידע בכנסת מסמך "מעקב ראשוני אחר יישום החלטת ממשלה 550 "תקאדום" לשנים 2022 ו- 2023[50], אולם אין בו פירוט על אופן יישום התקציב בכל אחד ממשרדי הממשלה. מכל מקום, מאז לא פורסם מידע עדכני על יישום תכנית החו־מש 550 בכלל ועל התכנית הסביבתית המעוגנת בה בפרט[51].

במהלך ארבע שנות יישום ההחלטה פעלו הארגונים שערכו דו"ח זה במעקב שיטתי אחר הביצוע התקציבי, בדגש על פעילות המשרד להגנת הסביבה ביישובים הערביים. פעילות זו כללה פניות חוזרות ונשנות למשרד, ניתוח הנתונים שנמסרו ונקיטת הליכים משפטיים מכוח חוק חופש המידע[52]. המידע שהועבר, ברובו רק לאחר הגשת עתירות, היה חלקי, לא מעובד, ולעיתים בלתי ניתן לניתוח, באופן שמנע בחינה אפקטיבית של היקף הביצוע התקציבי בפו־על.

היעדר השקיפות, העיכוב בהעברת המידע והקפאת פרויקטים מאז שנת 2022 פוגעים פגיעה ממשית ביכולת הרשויות המקומיות הערביות להתמודד עם משבר סביבתי חמור ומתמשך, הכולל טיפול בפסולת. פעילות הסנגור והמאבק המשפטי נועדו להבטיח יישום אפקטיבי של החלטת הממשלה, מיצוי התקציבים שיועדו לחברה הערבית, והבטחת שקיפות ציבורית כנדרש על פי דין.

---

50. מרכז המידע והמחקר, 17.2.2025, **מעקב ראשוני אחר יישום החלטת ממשלה 550 "תקאדום" לשנים 2022 ו-2023.**
51. שם, עמ' 1.
52. עת"מ 53543-06-24 **מרכז מוסאוא נגד מדינת ישראל**

העיכוב הרב בהמצאת נתונים מקשה על הציבור לעקוב אחר יישום התכנית, על כל המשתמע מכך. מדובר בהתנהלות בלתי סבירה מצד המשרד להגנת הסביבה, אשר עומדת בסתירה לעקרון השקיפות והמינהל התקין, המצופה מרשויות מינהליות באשר הן.

ו. ניתוח תקציב המשרד להגנת הסביבה במסגרת תכנית 550

תכנית החומש 550 תוקצבה במקור בתקציב של 30 מיליארד ₪, כאשר התקציב הסביבתי בה מעוגן בסעיף 26, והוא מעגן סך של 550 מלש"ח לטובת יישום תכנית סביבתית בישובים הערביים.

המקורות התקציביים לתקציב הסביבתי כאמור הינו כדלהלן:
סעיף 26(ג) - **הקרן לשמירת הניקיון** - הקצאה של 300 מלש"ח
סעיף 26(ד) - **משרד האוצר** - הקצאה של 250 מלש"ח: 50 מלש"ח בכל שנה משנות התכנית.

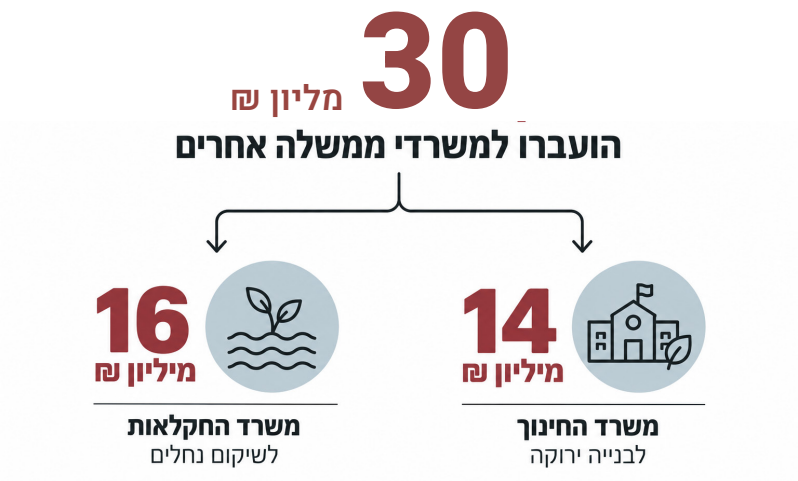
התקציב הסביבתי שמקורו במשרד האוצר:

ניתוח נתוני משרד האוצר מסתמך על שני מקורות:
• נתוני המשרד להגנת הסביבה, אשר התקבלו במסגרת בקשת חופש מידע במהלך אוגוסט 2024, ואשר נגעו לשנות התכנית 2022-2024 (עד למועד קבלת המידע).
• דיווח שהגיש משרד האוצר ביום 5.1.2026 לבית משפט העליון, במסגרת תגובתו המקדמית בבג"ץ 57348-07-25 **אדם טבע ודין ואח' נ' שר האוצר ואח',** אשר יכונה להלן **"בג"ץ האוצר".**
• נתוני החשב הכללי, כפי שהוצגו במכתב, מטעם המשרד לשיוויון חברתי ומשטרת ישראל, בעיניין הסטת תקציבים מתכנית החומש 550 ליעדים אחרים ואשר מוען אל דורית שטיינמיץ, שהינה ממלאת-מקום מנכ"ל משרד ראש הממשלה ביום 11.3.2026.

אלא, כפי שיוצג בהמשך, אף אחד מהמקורות לא מצביע על נתונים ברורים ונהירים, שמהם ניתן להבין מהו גובה התקציב שהוקצה בפועל, כמה ממנו אכן מומש ולאיזה יעדים נעשתה ההקצאה.

1. נתוני המשרד להגנת הסביבה:

בהתאם לנתוני המשרד להגנת הסביבה, בשנת 2022 התקבל ממשרד האוצר תקציב בסך של 50 מלש"ח. מתוכו, המשרד להגנת הסביבה הקצה סך של 47 מלש"ח, אשר בחלקו הועבר למשרדי ממשלה אחרים, כדלהלן:



• **כ -20 מיליון ₪ שנותרו -** בשנת 2022-2023 אושרו 3 קולות קוראים שתקציבם מסתכם ב- 16.8 מיליון ₪ (כאשר כ4 מיליון מתוכם הועברו ליועצים חיצוניים שלא ניתן לסווגם כחלק מהתקציב הייעודי של הקולות הקוראים).

2. נתונים במסגרת בג"צ האוצר:

• בין השנים 2023-2025 העביר משרד האוצר למשרד להגנת הסביבה סך של 27,127,000 ש"ח;

• בהמשך, ביום 19.11.2025 העביר משרד האוצר למשרד להגנת הסביבה סך של 65,423,000 ₪ בהרשאה להתחייב, אשר לטענת משרד האוצר מהווים את סך התקציב החסר לשנים 2023-2025. אלא שמשרד האוצר, בתגובה מקדמית במסגרת בג"צ האוצר מיום 31.12.2025 מציין כי אותו תקציב חסר הועבר אל המשרד להגנת הסביבה רק ביום 19.11.2025, כלומר לקראת סוף השנה התקציבית ומשכך, הוא מסביר

> **"מטעם המשרד להגנת הסביבה נמסר כי בפועל לא ניתן יהיה לממש את מלוא הכספים שהועברו כאמור עד לתום שנת 2025, בשל קושי בהוצאתו לפועל של קול קורא בסד זמנים מאז אישור העברת התקציב והעברתו בפו־ על. בפועל מומשו 13 מליון ₪ מתוך סכום זה".**

והוא ממשיך:

"יצוין כי בהתאם לחוק יסוד: משק המדינה ולחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: חוק יסודות התקציב) תקציב המדינה הינו שנתי, ומשכך תקציב שהוקצה למשרד אשר לא נעשה בו שימוש באותה שנה, ובעניינו, משלא ימומשו מלוא התקציבים בשנת 2025, לא ניתן יהיה להשתמש בהם בשנת 2026, אלא בכפוף לסעיף 13 לחוק יסודות התקציב".

• בשנת 2024, ובהתאם להחלטת הממשלה 1274 מיום 14.1.2024 בדבר החלת קיצוץ של 15% מתכניות החומש – קוצץ סך של 7.5 מלש"ח. סכום דומה קוצץ גם בשנת 2025.

• הנה כי כן, בהתאם לנתונים אלה, משרד האוצר העביר אל המשרד להגנת הסביבה בין השנים 2023-2025 סך של 92,550,000 ₪, כאשר בהתאם להוראות תכנית החומש 550, היה עליו להעביר באותה תקופת זמן סך של 150,000,000 ש"ח.

אולם, קיימים מספר אי-בהירויות בנתוני משרד האוצר:

• ראשית, ובאשר לקיצוץ בסך של 15 מלש"ח, שהתבצע בשנים 2024-2025 – לא הומצאו אסמכתאות המלמדות כי הקיצוץ בכל אחת מהשנים כאמור, קיבל את אישור ועדת הכספים בכנסת, כנדרש בחוק עדיפות לאומית.

• כמו כן, סך התקציב שהעביר משרד האוצר למשרד להגנת הסביבה בין השנים 2022-2025, בניכוי 15 מלש"ח שקוצצו, הסתכם בכ- 142,550,000 ₪. אולם, בהתאם להוראות הקבועות בסעיף 26(ד) בתכנית החומש 550, הוא הסעיף אשר מסדיר את התקציב שמקורו במשרד האוצר, סך התקציב שמשרד האוצר היה אמור להעביר באותה תקופתה עומד על סך של 200 מלש"ח. כלומר, קיים חוסר של 42,450,000 ₪.

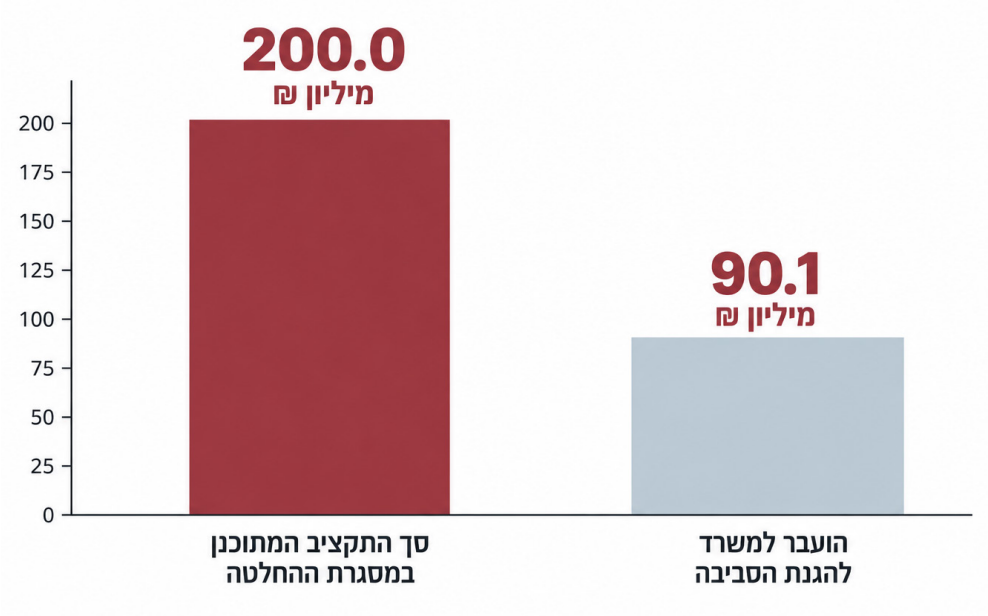
• זאת ועוד, המשרד טוען כי העביר תקציבים בשנת 2023, זאת כאשר הדיווח שהתקבל מטעם המשרד להגנת הסביבה במסגרת בקשת חופש מידע מציין במפורש כי בשנת 2023 לא התקבל תקציב כלשהו מטעם משרד האוצר.

הטבלה שלהלן מציגה את התקציב הסביבתי שמקורו ממשרד האוצר, כפי שהיה צריך להיות קצותו בהתאם להחלטת החומש 550 לעומת התקציב כפי שהוקצה בפועל בהתאם לנתוני משרד האוצר, כדלהלן:

ההקצאה	נוסח הסעיף הרלוונטי	סה"כ התקציב לסעיף	2022	2023	2024	2025	2026
החלטה 550 - סעיף 26(ד)	משרד האוצר יקצה בשנות התוכנית למשרד להגנת הסביבה סך של 250 מיליון ₪ (סך של 50 מיליון ₪ מדי שנה) עבור ביצוע פעילויות ייעודיות לשיפור מצב איכות הסביבה, היערכות לשינוי אקלים, בנייה ירוקה ופעולות חינוך והסברה ביישובי המיעוטים בהתאם לתוכנית הסביבתית.	**250**	**50**	**50**	**50**	**50**	**50**
הדיווח בתגובה המקדמית			**50 (?)**	**27,127,000**		**65,423,000 (מומשו 13,000,000 והיתרה בסך 52,423,000 חזרה)**	**65,423,000 (מומשו 13,000,000 והיתרה בסך 52,423,000 חזרה)**

התרשים שלהלן מסכם את האמור בטבלה לעיל, ומציג את הפער בין התקציב שהיה על משרד האוצר להקצות למשרד להגנת הסביבה בשנים 2022-2025 מכוח החלטת הממשלה 550, לבין התקציב שעליו דיווח משרד האוצר כתקציב שהועמד, ולבסוף לבין התקציב שמו־מש בפועל.

<u>תקציב משרד האוצר: נדרש לעומת הועבר למשרד להג"ס</u>



הנה כי כן, יוצא כי בהתאם לדיווח המקדמי, התקציב שמומש בפועל עד סוף שנת 2025 עומד על כ- 90.127 מיליון ₪ בלבד, כלומר, פחות ממחצית מן התקציב שהיה אמור לעמוד לרשות התכנית עד לאותה תקופה.

	2022	2023	2024	2025	2026
החלטה 550 התקצוב כפי שצריך להיות במקור	50 מיליון	50 מיליון	50 מיליון	50 מיליון	50 מיליון
הדיווח בתגובה המקדמית	**50,000,000**	**27,127,000 ייתכן שמדובר בת־ שלומים בגין 2022**		**65,423,000 מומשו רק 13,000,000**	**טרם ידוע על ביצוע הקצאה**

הפער חמור עוד יותר נוכח העובדה כי תקציב המדינה הוא תקציב שנתי, כך שהעברת הר־שאה להתחייב בסוף שנת 2025, מבלי שניתן לממשה בפועל באותה שנה, אינה שקולה להעברה תקציבית אפקטיבית. במילים אחרות, חלק ניכר מההעברה התקציבית מצד משרד האוצר הועבר בשלב שבו לא ניתן היה לממשו באופן אפקטיבי ומיטבי. אך לא רק זאת, הנתו־נים המספריים שהעביר משרד האוצר אינם נהירים, ולא ניתן לחלץ מהם מספרים מדויקים, כדלהלן:

• לא ברור אם קיצוצים בסך כולל של 15 מיליון ₪ בשנים 2024-2025 נעשו כדין, שכן לא הוצגו לגביהם אסמכתאות מספקות לאישור כדין, על-כן לא ניתן לעמוד על גובה התקציב הנכון שהיה על משרד האוצר להעביר כדין.

• קיימת סתירה מהותית בין טענת משרד האוצר בדבר העברת תקציבים בשנת 2023 לבין דיווח המשרד להגנת הסביבה במסגרת מענה לבקשת חופש מידע, שלפיו בשנת 2023 לא התקבל תקציב כלשהו ממשרד האוצר.

על כן, לא ניתן לקבל את נתוני משרד האוצר כנתוני ביצוע מהותיים, אלא לכל היותר כנתוני העברה חשבונאית חלקית ומאוחרת. מבחינה מעשית, התכנית הסביבתית לא קיבלה את מלוא התקציב שהובטח לה, והתקציב שאכן הועבר, הועבר באופן שמנע את מימושו המלא.

היכן נעלם תקציב חסר נוסף?

לטענת משרד האוצר, כפי שזו הוצגה בבג"ץ האוצר, תקציב חסר נוסף, בסך של 42,450,000 ש"ח, הועבר לאוכלוסיות ערביות ספציפיות, בהתאם למספר החלטות ממשלה שהתקבלו מאז 2021. כך יוצא, ולשיטתו של משרד האוצר, שהמספרים מסתדרים ובמבחן התוצאה מתקבל כביכול שהתקציב שהיה עליו להעביר במסגרת התכנית הסביבתית, הועבר כולו, בכפוף לסייגים שציין.

אלא שעיון בהחלטות הנוגעות לאוכלוסיות הערביות הספציפיות, כאמור, מעלה פער מש־מעותי בין ההקצאות, עליהן דיווח משרד האוצר, לבין ההקצאות במקור כפי שצוינו בכל אחת מההחלטות (ויודגש, לא מדובר במימוש בפועל של התקציב, שעשוי להיות נמוך מגובה ההקצאה), כדלהלן:

• **החלטת הממשלה 716 מיום 28.11.2021 -** תוכנית להעצמה ולפיתוח כלכלי חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים בגליל ובכרמל לשנים 2021 עד 2023 -בסעיף 13 בהחל־טה כאמור, הוקצה במקור סך של 21 מלש"ח, אשר יוקצו מחלקו של משרד האוצר בתק־ציב הסביבתי, המעוגן בתכנית החומש 550 [53] . בדיווח משרד האוצר, ההקצאה עמדה על 12,600,000 ₪.

53. על החלטת הממשלה 716, ראו: https://www.gov.il/he/pages/dec_716_2021.

• **החלטת הממשלה 717 מיום 28.11.2021 -** תוכנית להעצמה ולפיתוח כלכלי-חברתי ביישובים הדרוזיים ברמת הגולן לשנים 2021 עד 2023 – בסעיף 11 בהחלטה כאמור, הוקצה במקור סך של 5 מלש"ח, אשר יוקצו מחלקו של משרד האוצר בתקציב הסביבתי, המעוגן בתכנית החומש 550 [54]. בדיווח משרד האוצר ההקצאה עמדה על 3,000,000 ₪ בלבד.

• **החלטת הממשלה 1804 מיום 28.7.2022** - תוכנית לחיזוק ופיתוח כלכלי-חברתי ליישוב ג'סר א-זרקא עד לשנת 2026 – בסעיף 42 להחלטה כאמור, הוקצה במקור סך של 1 מלש"ח, אשר יוקצו מחלקו של משרד האוצר בתקציב הסביבתי, המעוגן בתכנית החומש 550 [55]. בדיווח משרד האוצר עמדה ההקצאה על 600,000 ₪ בלבד.

• **החלטת הממשלה 1279 מיום 14.3.2022 -** תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022-2026 – בסעיף ב2(א)(1) להחלטה כאמור, הוקצה במקור סך של 43.75 מלש"ח, אשר יוקצו מחלקו של משרד האוצר בתקציב הסביבתי, המעוגן בתכנית החומש 550 [56]. בנוסף, התקבלה החלטה 2941 מיום 30.3.2025 - תיקון החלטת ממשלה בעניין תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022 – 2026 – בסעיף 7(א) להחלטה כאמור, הוחלט להקצות בשנת 2025 עבור ביצוע פעילויות לשיפור מצב איכות הסביבה, סכום נוסף בסך של 19,450 אלש"ח מתוך מקורות סעיף קטן ב(2)(א)(1), היינו: מתקציבו של משרד האוצר המיועד לתקציב הסביבתי[57]. אלא שבדיווח משרד האוצר עומדת ההקצאה על 26,250,000 ₪.

הטבלה בהמשך מסכמת את התקציב שהוקצה במקור לכל החלטה לעומת התקציב כפי שמופיע בדיווח משרד האוצר במסגרת העתירה, וממנה עולות המסקנות הבאות:

• בכל אחד מן הסעיפים הללו דיווח משרד האוצר על 60% בלבד מן ההקצאה המקורית, באופן המשקף הפחתה רוחבית של 40 % שלא הובהרה ולא הוסברה.

• יתרה מכך, כאשר מביאים בחשבון גם את החלטה 2941 משנת 2025, שבה נקבעה הקצאה נוספת בסך 19.45 מיליון ₪, מתוך אותו מקור תקציבי, סך ההקצאות המקוריות בהחלטות הייעודיות עומד על כ-90.2 מיליון ₪. מנגד, הסכומים שעליהם דיווח משרד האוצר מסתכמים ב-42.45 מיליון ₪ בלבד. הפער בין ההקצאה המקורית לבין הדיווח עומד אפוא על 47.75 מיליון ₪, מבלי שניתן להבין מן הנתונים אם סכום זה קוצץ, לא הועבר, הוסט למקור

---

54. על החלטת הממשלה 717, ראו: https://www.gov.il/he/pages/dec_717_2021.
55. על החלטת הממשלה 1804, ראו: https://www.gov.il/he/pages/dec1804_2022.
56. על החלטת הממשלה 1279, ראו: https://www.gov.il/he/pages/dec1279_2022.
57. על החלטת הממשלה 2941, ראו: https://www.gov.il/he/pages/dec2941-2025.

אחר, או כלל לא מומש. חשוב להדגיש כי גם הנתונים המוצגים בטבלה עוסקים בהקצאות ולא במימוש בפועל, כך שהפער התקציבי האפקטיבי עשוי להיות אף גדול יותר.

• בנסיבות אלה, לא ניתן לקבל את טענת משרד האוצר שלפיה התקציב החסר "מומש" באמצעות החלטות ממשלה ייעודיות. לכל היותר, הנתונים מלמדים על ייחוס בדיעבד של חלק מן התקציב להחלטות אחרות, תוך פער ניכר בין הסכומים שנקבעו בהחלטות הממשלה לבין הסכומים שעליהם דווח בפועל, וללא שקיפות מספקת באשר לשאלה מה הוקצה, מה הועבר ומה מומש בפועל.

<u>תקציב סביבתי לאוכלוסיות ערביות ספציפיות</u>

<u>התקציב במקור אל מול ההקצאה בפועל:</u>

מס' החלטה	מס' סעיף	נוסח הסעיף הרלוונטי	סה"כ תק־ציב לסעיף
החלטה 716	13	משרד האוצר יקצה למשרד להגנת הסבי־בה 21 מיליון ₪ מתוך הסכומים שיוקצו לפי סעיף 26(ד) להחלטה 550.	**₪ 21,000,000**

הקצאה בתגובה המק־דמית

₪ 12,600,000

2022	2023	2024	2025	2026
-	-	4,200,000	4,200,000	4,200,000

2022	2023	2024	2025	2026
₪7,000,000	₪7,000,000	₪7,000,000	-	-

מס' החלטה	מס' סעיף	נוסח הסעיף הרלוונטי	סה"כ תק־ציב לסעיף
החלטה 717	11	משרד האוצר יקצה למשרד להגנת הסבי־בה 5 מיליון ₪ מתוך הסכומים שיוקצו לפי סעיף 26(ד) להחלטה 550.	**₪ 5,000,000**

הקצאה בתגובה המק־דמית

₪ 3,000,000

2022	2023	2024	2025	2026
-	-	1,000,000	1,000,000	1,000,000

2022	2023	2024	2025	2026
₪ 1,670,000	₪ 1,670,000	₪ 1,670,000	-	-

מס' החלטה	מס' סעיף	נוסח הסעיף הרלוונטי	סה"כ תק' ציב לסעיף
החלטה 1804	42	המשרד להגנת הסביבה יקצה סך של 1 מיליון ₪ לטובת הפרויקט לפי סעיף 26(ד).	**600,000 ₪**

2022	2023	2024	2025	2026
-	-	-	-	-

הקצאה בתגובה המק' דמית

600,000 ₪

2022	2023	2024	2025	2026
-	-	200,000	200,000	200,000

מס' החלטה	מס' סעיף	נוסח הסעיף הרלוונטי	סה"כ תק' ציב לסעיף
החלטה 1279	2(א)(1)	משרד האוצר יקצה למשרד להגנת הסביבה 43.75 מיליון ₪ עד סוף השנים 2022-2026 מתוך הסכומים שיוקצו לפי סעיף 26(ד) להחלטה 550.	**43.75 מיליון ₪**

2022	2023	2024	2025	2026
-	-	-	-	-

הקצאה בתגובה המק' דמית

3,000,000 ₪

2022	2023	2024	2025	2026
-	-	-	-	-

מס' החלטה	מס' סעיף	נוסח הסעיף הרלוונטי	סה"כ תק' ציב לסעיף
החלטה 2941	7(א)	לאחר סעיף ב(2)(א), יתווסף סעיף קטן (3), ובנוסף לכך: להקצאת בשנת 2025 עבור ביצוע פעולות לשיפור מצב איכות הסביבה, סכום כולל של 19,450 אלף ₪ מתוך מקורות סעיפים ב(2)(א)(1).	**19,450 אלף ₪**

2022	2023	2024	2025	2026
-	-	-	-	-

הקצאה בתגובה המק' דמית

26,250,000 ₪

2022	2023	2024	2025	2026
-	-	8,750,000	8,750,000	8,750,000

הנה כי כן, אופן הקצאת התקציב שמקורו במשרד האוצר, לוקה במספר פגמים היורדים לשורשו של עניין:

• העברת התקציב לא נעשית בהתאם להוראות הקבועות בסעיף 26(ד);

• התקציב מועבר במועדים לא ברורים, ומקשה על הזוכים בכלל והרשויות המקומיות בפרט להסתמך עליו במסגרת התכנון התקציבי השנתי;

• קיימת אי-שקיפות באשר לאופן היישום התקציבי, וככל שמידע רלוונטי פורסם, לא ניתן היה להבינו כלשונו;

• קיימת אי-בהירות, בלשון המעטה, של הנתונים הנוגעים לאופן יישום התקציב, כך שנכון להיום, ועקב סיום תכנית החומש, לא ברור מהו גובה התקציב שהוקצה ומהו התקציב שמומש בפועל;

• הקיצוץ המוחל בפועל על תקציב האוצר, הגם שאינו חוקי, מלמד על כפיפתו לשיקולים פוליטיים, אשר פוגעים באופן קיצוני בתכלית שביסוד התקציב: צמצום פערים תקציביים המוחלים על החברה הערבית ושיפור המצב הסביבתי בישובים הערביים.

לצורך המחשת גודל אי-הבהירות בדיווח של משרד האוצר, תציג הטבלה להלן את האופנים הרבים בהם ניתן לקרוא ולפרש את נתוני התקציב, שלדידם הועברו כמתחייב מתכנית החומש:

<u>סה"כ הקצאות לפי הדיווח המקדמי</u>

142,550,000 ₪

יתרה לאחר קיצוץ 15% (בסך 15 מיליון ₪) **92,450,000 ₪**

<u>סה"כ מימוש בפועל בהתאם לדיווח המקדמי</u>

90,127,000 ₪

יתרה לאחר קיצוץ 15% (בסך 15 מיליון ₪) **144,873,000 ₪**

<u>סה"כ הקצאות כולל החלטות אחרות</u>

184,450,000 ₪

יתרה לאחר קיצוץ 15% (בסך 15 מיליון ₪) **50,550,000 ₪**

<u>סה"כ מימוש בפועל כולל החלטות אחרות</u>

132,577,000 ₪

יתרה לאחר קיצוץ 15% (בסך 15 מיליון ₪) **102,423,000 ₪**

התקציב שמקורו בקרן לשמירת הניקיון:

לפי סעיף 26(ג) בתכנית החומש 550, תקציב הקרן לשמירת הניקיון, על-סך של 300 מלש"ח, יועד להמשך הסדרת משק הפסולת ביישובי המיעוטים, לרבות עבור הקמה ושדרוג של תשתיות לטיפול בפסולת ומחזור, הכל בהתאם לתכנית שתוגש לקרן לשמירת הניקיון, על בסיס תכנית העבודה בתחום הגנת הסביבה באותם נושאים ושתאושר על-ידה.

חלק גדול מהתקציב שמקורו בקרן לשמירת הניקיון, הוקצה באמצעות קולות קוראים, כאשר כל קול קורא הינו בבחינת הזמנה לגופים מסוימים להגיש מועמדות לצורך קבלת תמיכה עבור פרויקט מסוים[58]. אלא שעל-אף שלכל אחד מהקולות הקוראים ו/או הפרויקטים הוקצה תקציב מראש, בפועל ההתחייבות התקציבית היתה לרוב נמוכה יותר.

הטבלה שלהלן מציגה את גובה התקציב אשר הוקצה במקור לכל אחד מהקולות הקוראים או הפרויקטים שתוקצבו מתקציב הקרן לשמירת הניקיון:[59]

מס' קו"ק	מועד פרסום	כותרת הקו"ק	התקציב שהוקצה במקור (הסכום שמופיע במסמכי הקו"ק)	סך ההתחייבות להקצאה (נכון לדיווח מיום 13.8.2024)	שיעור ההתחייבות מההקצאה במקור
18665	7.11.2025	הכנת תוכניות להצללה ולקירור ולביצוע פיילוטים להצללה אופרטיבית באמצעות עצים בחברה הערבית	13.5 מלש"ח *** ייתכן שהמקור התקציבי הוא ממשרד האוצר**	טרם התקבל מידע	טרם התקבל מידע
18148	11.8.2025	הקמת מערכים לאיסוף פסדים ופגרים בחברה הערבית ולטיפול בהם	50 מלש"ח *** ייתכן שהמקור התקציבי הוא ממשרד האוצר**	טרם התקבל מידע	טרם התקבל מידע
16782 (לשעבר 16153)	18.7.2023	הקמה ושדרוג מתקנים לטיפול **בפסולת בנייה** לשנים 2023-2025, בישובי החברה הערבית	20 מלש"ח	7,780,000 ₪	39%

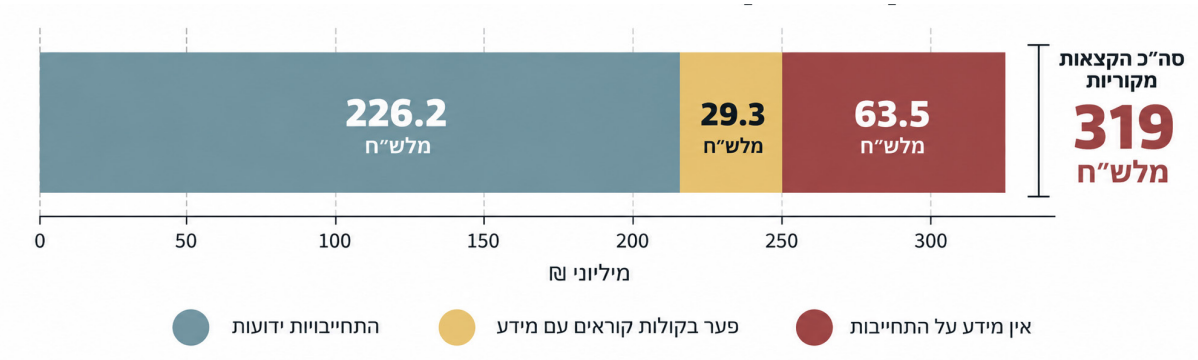
58. מבקר המדינה, תקציבים בלתי רגילים ברשויות המקומיות, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, תשפ"ב-2022, עמ' 862. https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2022/Shilton/2022-Shilton-202-Taktzivim.pdf

59. הטבלה נתמכת על נתוני חופש מידע שהתקבלו מהמשרד להגנת הסביבה לידי "אדם טבע ודין" ביום 13.8.2024, למעט קו"ק שפורסמו בשנת 2025. הטבלה לא כוללת הקצאות למחקרים, שהדו"ח לא מתיחס אליהם.

מס' קו"ק	מועד פרסום	כותרת הקו"ק	התקציב שהוקצה במקור (הסכום שמופיע במסמכי הקו"ק)	סך ההתחייבות להקצאה (נכון לדיווח מיום 13.8.2024)	שיעור ההתחייבות מההקצאה במקור
14611/2022	1.6.2022	הקמת מערכים אזוריים לטיפול בפסולת בנייה ובנוגע ליישובי החברה הערבית המועדפים לפי החלטות ממשלה גם להקמת מערכים אזוריים לאיסוף **<u>פסולת גושית</u>** ולטיפול בה	185 מלש"ח	180,665,774 ₪	97.7%
13311	24.3.2021 עודכן ביום 3.3.2024	הקמה ושדרוג של **מרכזי מחזור** ברשויות מקומיות	12 מלש"ח	6,658,892 ₪	55%
14848	4.9.2022	סביבטבע 2022	6 מלש"ח	1,855,750 ₪	31%
15013 22/ (מסלול ב' לחברה הערבית)	6.10.2022	הכנת תכניות בנושאי היערכות לשינוי אקלים	6.2 מלש"ח	7,056,000 ₪	114%
14752/22	9.5.2022	פעילויות לקידום חינוך בנושא משבר האקלים במערכת החינוך ובקהילה לשנות הלימודים תשפ"ג, תשפ"ד	5,260,110 ₪	4,503,000 ₪	85.6%
14561/22	6.4.2022	הפחתת מזיקים תברואיים למניעת התפשטות מחלות זואונוטיות ומזיקים פולשים לשנת 2022	5 מלש"ח	5,578,000 ₪	112%
לא נמצא מס' קו"ק	לא נמצאו פרטים	טיפול בפסולת גושית נחלים בחברה הערבית	16,000,000 ₪	12,076,073 ₪	75.5%

להמחשת הפער בין ההקצאות המקוריות בקולות הקוראים לבין ההתחייבויות התקציביות הידועות, מוצג להלן ריכוז מצטבר של נתוני הטבלה:

<u>תקציב הקרן לשמירת הנקיון: הקצאה מקורית מול התחייבות ידועה:</u>



התרשים ממחיש כי גם ביחס לתקציב שמקורו בקרן לשמירת הניקיון קיים פער ממשי בין ההקצאות המקוריות לבין ההתחייבויות בפועל. נתונים שהתקבלו מטעם המשרד להגנת הסביבה ביום 13.8.2024 במסגרת בקשת חופש מידע מלמדים כי בעוד שסך ההקצאות המקוריות המפורטות בטבלה עומד על כ- 319 מיליון ₪, נתוני התחייבות קיימים רק ביחס לכ- 255 מיליון ₪, כאשר סך ההתחייבויות הידוע עומד על כ-226.2 מיליון ₪ בלבד. כלומר, ביחס לכ- 63.5 מיליון ₪, אין מידע מספק, וגם ביחס לקולות הקוראים שלגביהם התקבל מידע קיים פער של כ-29.3 מיליון ₪ בין ההקצאה המקורית לבין ההתחייבות בפועל.

עוד מלמדים הנתונים כי פרסום קול קורא והצגת תקציב ייעודי אינם מעידים כשלעצמם על הקצאה אפקטיבית או על מימוש בפועל. בחלק מן הקולות הקוראים נרשמו שיעורי התחייבות נמוכים במיוחד, ובחלקם אף חריגות מעל 100%, באופן שמחדד את הצורך בשקיפות תקציבית מלאה ובהצגת נתוני התחייבות ומימוש ברורים. תמונה זו מצביעה על יישום תקציבי חלקי ובלתי אחיד, שאינו מאפשר בקרה ציבורית ממשית על אופן מימוש תקציבי הקרן לטובת היישובים הערביים.

תמונת התקציב הכוללת לפי נתוני החשב הכללי

לצד הנתונים שהתקבלו ממשרד האוצר ומהמשרד להגנת הסביבה ביחס לכל אחד ממקורות התקציב בנפרד, הובאו בפנינו גם נתוני החשב הכללי[60], המתייחסים לתקציב הסביבתי במסגרת תכנית החומש 550 כיחידה תקציבית אחת. נתונים אלה מאפשרים לבחון את יישום התקציב הכולל, על שני רכיביו, התקציב שמקורו במשרד האוצר והתקציב שמקורו בקרן לשמירת הניקיון, וזאת מנקודת מבט תקציבית מצרפית.

בהתאם להחלטת הממשלה 550, התקציב הסביבתי הכולל שיועד למשרד להגנת הסביבה עמד על סך של 550 מיליון ₪, ואולם, לפי נתוני החשב הכללי נכון לפברואר 2026, ההקצאה בפועל עמדה על סך של 324,237,001 ₪ בלבד, כלומר כ- 59% מן התקציב המקורי שנקבע בהחלטת הממשלה. מתוך סכום זה, סך ההתחייבויות עמד על 278,987,904 ₪,שהם כ- 51% בלבד מן התקציב המקורי לחומש. לעומת זאת, סך התשלומים בפועל עמד על 93,699,137 ₪ בלבד, כ- 17% בלבד מן התקציב המקורי, וכ- 33.6% בלבד מתוך סך ההתחייבויות.

ניתוח דוח חשכ"ל - עמדת המשרד לשיוויון חברתי

משרד / יחידה אחראית	תקציב מקורי לחומש (עפ"י החלטת הממשלה)	הקצאה בפועל (עפ"י משרד/אג"ת)	התחייבויות	תשלומים	יתרת מחויבות ברשות המשרדים	עמודה שהוספנו לדו"ח חשכ"ל	הקצאה ב%	ניצול ב% (התחייבויות)	ניצול ב% (תשלומים)
							אחוז הקצאה מתוך תקציב מקורי לחומש	התחייבויות מתוך תקציב מקורי לחומש	תשלומים מתוך תקציב מקורי לחומש
המשרד להגנת הסביבה	550,000,000	324,237,001	278,987,904	93,699,137	185,288,767		59%	51%	17%

נספח א' – דו"ח חשב כללי

משרד / יחידה אחראית	ניתוח נתונים				ניצול ב% (התחייבויות)		ניצול ב% (תשלומים)		הקצאה ב%
	תקציב מקורי לחומש (עפ"י החלטת הממשלה)	הקצאה בפועל (עפ"י משרד/אג"ת)	התחייבויות	תשלומים	התחייבויות מתוך תקציב מקורי לחומש	התחייבויות מתוך הקצאה בפועל	תשלומים מתוך תקציב מקורי לחומש	תשלומים מתוך הקצאה בפועל	תשלומים מתוך סך התחייבויות	אחוז הקצאה מתוך תקציב מקורי לחומש

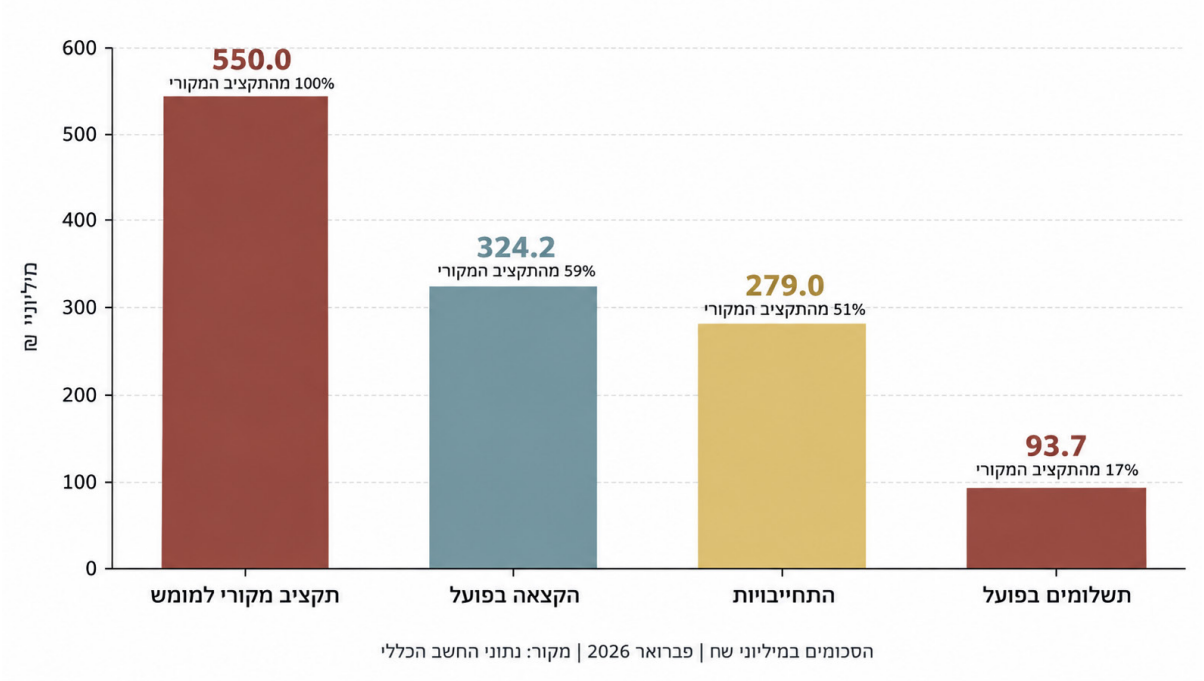
משמעות הדברים היא כי גם כאשר בוחנים את התקציב הסביבתי כתמונה כוללת, ולא לפי מקור תקציבי נפרד, מתקבלת תמונה של מימוש חלקי ביותר. מתוך תקציב מקורי של 550 מיליון ₪, פחות משני שלישים הוקצו בפועל, כמחצית בלבד תורגמה להתחייבויות, ופחות מחמישית שולמה בפועל. בנוסף, יתרת ההתחייבויות שטרם שולמה עומדת על 185,288,767 ₪, נתון המלמד כי חלק משמעותי מן התקציב נותר בשלב ההתחייבות החשבונאית בלבד, מבלי שהפך לתשלום בפועל או למימוש בשטח.

60. ראה לעיל ה"ש 49.

נתוני החשב הכללי מחזקים אפוא את המסקנה שעלתה גם מניתוח שני מקורות התקציב בנפרד: הצגת תקציב במסגרת החלטת ממשלה, ואף רישום התחייבויות תקציביות, אינם שקולים למימוש אפקטיבי של התקציב. הפער בין התקציב המקורי, ההקצאה בפועל, ההתחייבויות והתשלומים בפועל מלמד על יישום תקציבי חלקי, בלתי אחיד ובלתי שקוף דיו, אשר מקשה לבחון כמה מן התקציב הגיע בפועל לרשויות המקומיות הערביות, כמה פרויקטים הושלמו, ומה הייתה השפעתם המעשית על מצב הסביבה ביישובים הערביים.

בנסיבות אלה, נתוני החשב הכללי אינם פותרים את אי הבהירות שעלתה מנתוני משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה, אלא דווקא מאשרים אותה ברמה המצרפית. נכון לפברואר 2026, ואף שהתכנית מצויה לקראת סיום תקופת יישומה, שיעור התשלומים בפועל מתוך התקציב המקורי עומד על 17% בלבד, נתון זה אינו מתיישב עם תכנית חומש שנועדה להביא לשינוי סביבתי ממשי ומתמשך, ומחדד את הצורך בהצגת נתוני ביצוע מלאים, מפולחים וברורים, לפי מקור תקציבי, קול קורא, גוף זוכה, סכום שהוקצה, סכום שהתחייב, סכום ששולם, ושלב ביצוע בפועל.

<u>תמונת מצב כוללת של התקציב הסביבתי לפי נתוני החשכ"ל</u>



תמונת המצב מלמדת אפוא על ניצול חלקי ולא אחיד: בחלק מהמסלולים קיימות התחייבויות משמעותיות אך תשלומים נמוכים, ובחלקם גם היקף ההתחייבויות נותר מצומצם. בהיעדר מערכת דיווח אחידה, לא ניתן לקבוע באופן מלא כמה מהתקציב הגיע לרשויות, כמה פרויקטים הושלמו, ומה הייתה השפעתם בפועל על כמויות הפסולת, מספר המפגעים, שיעורי המחזור או איכות השירות לתושבים.

ז. זיהוי חסמים

לאחר שעמדנו על הפערים התקציביים ביישום התכנית הסביבתית, ועל הפער שבין התקציב שהוקצה על הנייר לבין ההתחייבויות והתשלומים בפועל, יש לבחון את מנגנוני היישום שבאמצעותם אמור היה התקציב להגיע לרשויות המקומיות הערביות ולתושבים. כפי שיפורט להלן, חלק ניכר מן התקציב יושם באמצעות קולות קוראים, אשר כללו תנאי סף ודרישות מקדימות בתחומי כוח האדם, התכנון, הקרקע, האיתנות הפיננסית, גודל האוכלוסייה, ההתקשרויות החוזיות וההשתתפות העצמית. תנאים אלה אינם ניטרליים בנסיבות שבהן הרשויות המקומיות הערביות מתמודדות מלכתחילה עם מוחלשות תקציבית, מחסור בכוח אדם מקצועי, מחסור בקרקע ציבורית ותלות גבוהה בתקציבי מדינה. על כן, מעבר לשאלת היקף התקציב שהועמד, מתעוררת שאלה מהותית באשר להתאמת מנגנוני ההקצאה למצבן של הרשויות הערביות ולתכלית המוצהרת של תכנית החומש 550, צמצום פערים ושיפור מצב הסביבה ביישובים הערביים.

א. הצורך בכוח אדם ברשויות המקומיות, לניהול הקולות הקוראים:

בטרם נבחן את החסמים הנוגעים לקולות הקוראים ראוי שנציין תחילה את החסם הכללי, אשר מקורו בצורך, שרלוונטי בעיקר לרשויות המקומיות המבקשות לגשת לקולות הקוראים, להקצות כוח-אדם מקצועי מיוחד, אשר יעסוק במלאכת הגשת מועמדויות לקולות קוראים. הגשת מועמדות לקולות הקוראים, לאו דווקא אלה שהמשרד להגנת הסביבה מפרסם, מחייבת לרוב עמידה במקבץ רחב של תנאי סף, אשר מהווים אחד הגורמים לאי-מימוש מיטבי של תקציבים יעודיים לחברה הערבית, אשר עוגנו במסגרת תכניות חומש. עובדה זו כשלעצמה תמוהה, כאשר מדובר בתכנית אשר מעצם קיומה, נועדה לקדם צמצום פערים.

מכל מקום, ולצורך עמידה בתנאי הסף, נמצא כי קיים צורך הכרחי בהעסקת כוח אדם מיומן, אשר יהיה אחראי להמציא את כלל הדרישות, באופן שיאפשר לרשות המקומית להגיש מועמדות לכל אחד מהקולות הקוראים, תוך עמידה בתנאי הסף הקבועים בהם. אלא שרשויות מקומיות מוחלשות, אשר נעדרות את התקציב הראוי, יתקשו למצוא את המקור התקציבי להעסיק אדם כזה הגם שהן חסרות את כוח האדם המיומן.[61]

61. ראה לעניין זה, הודעה של הרשות לפיתוח כלכלי לחברה הערבית מיום 10.9.2023: "מיזם מוארד מציין שלוש שנות פיתוח כלכלי" (כניסה 5.2.2025): https://www.gov.il/he/pages/mawared_conference_nazareth_news

בשנת 2021 הוקם מיזם "מוארד" בהובלת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במ־שרד לשוויון חברתי, ואשר במסגרתו ניתן מימון לרשויות המקומיות המשתתפות, להעסקת אחראי על מיצוי משאבים.[62]

נכון לאוגוסט 2026 ישנם מנהלי מיצוי משאבים ב47 רשויות מקומיות ערביות בלבד[63], היינו: כמחצית מהרשויות המקומיות הערביות. מכל מקום, לא ברור עד כמה העסקת ממצה משא־בים אכן הובילה בפועל למימוש מיטבי של תקציבי תכנית החומש 550 בכלל ובתחום איכות הסביבה בפרט, אך סביר להניח כי השיעור הנמוך של הרשויות המקומיות הערביות, בהן מועסק ממצה משאבים, עשוי להעיד על קיומו של קושי רוחבי, אצל חלק גדול מהרשויות המקומיות הערביות, להגיש בעצמן מועמדות לקולות הקוראים.

ב. העדפת ביצוע באמצעות אשכולות וגופים אזוריים על-פני הרשות המקומית:

שאלת מהות הגוף הזוכה בתקציבים, משמעותית לעניין מימוש נכון של הצדק הסביבתי, כאשר לשלטון המקומי תפקיד מרכזי בהיבט זה, במיוחד כשמדובר בקבוצות מיעוט. ככל שהדבר נוגע לאוכלוסייה הערבית בישראל, אשר ברובה הגדול מתגוררת בישובים ערביים, מקומה של הרשות המקומית כגורם משמעותי למימוש הצדק הסביבתי, עשוי להיות בעל משקל כבד.

אלא שמרבית הקולות הקוראים אינם פתוחים לרשויות מקומיות בלבד, אלא רשאים לגשת גם איגודי ערים (לרבות איגודי ערים מסוג אשכולות) ובחלק מהמקרים גם חברות פרטיות. בחלק מהם, קיימת עדיפות לרשות המקומית על-פני איגוד הערים ובחלק אחר העדיפות היא לאיגוד הערים על-פני הרשות המקומית. הדבר בא לידי ביטוי בגובה התקציב שהוקצה: התקציב הגדול ביותר, בסך של 185 מלש"ח, שהוקצה לקול-קורא לטיפול בפסולת גושית, הועבר ברובו הגדול לאשכולות ואיגודי ערים.

---

62. ראה לעניין זה, הודעה של הרשות לפיתוח כלכלי לחברה הערבית מיום 10.9.2023: "מיזם מוארד מציין שלוש שנות פיתוח כלכלי" (כניסה 5.2.2025): https://www.gov.il/he/pages/mawared_conference_nazareth_news

63. ראו: באתר המשרד לשיוויון חברתי (כניסה מיום 1.8.2026), https://www.gov.il/he/departments/dynamiccollectors/arabs_local_authorities_resources?skip=0.

להלן, פירוט ההתניות הקבועות לעיניין זהות המגישים לעומת הזוכים בכל אחד מהקולות הקוראים:

כותרת הקו"ק	התניה בנוגע לזהות המגיש	זהות הזוכים
הקמה ושדרוג מתקנים לטיפול בפסולת בנייה	יכולים להגיש איגודי ערים/ אשכולות, חברות ורשויות מקומיות - אם רשות שחברה באיגוד/אשכול תגיש, **תבחן רק בקשת האיגוד**	רק חברה פרטית זכתה
הקמת מערכים אזוריים לאיסוף פסולת גושית ולטיפול בה.	יכולים להגיש איגודי ערים / אשכולות וגם רשויות מקו־מיות, בתנאי שמס' התושבים ברשויות המקומיות גדול מ-200 אלף או לחלופין שתי רשויות מתאגדות יחד	מתוך 11 זוכים, רק רשות מקומית אחת זכתה - עוספיא, זאת על אף שקיימת מניעה שרשות מקומית תיגש באופן עצמאי.
הקמה ושדרוג של מרכזי מחזור ברשויות מקומיות.	במקרה שרשות מקומית ואיגוד ערים מגישים יחד - **תבחן הבקשה של הרשות המקומית בלבד**	מתוך 7 זוכים, 1 הוא אשכול ערים אשר קיבל את נתח תקציב גבוה ובהפרש גדול (נגב מערבי, שבו חברים רק שני ישובים ערביים: לקיה ורהט), לפי החלוקה הבאה: אשכול נגב מערבי: 4,831,840 ₪ אכסאל- 380,481 ₪ מ.מ.בסמ"ה – 184,661 ₪ משהד – 217,025 ₪ עילוט – 218,400 ₪ עין מאהל – 345,175 ₪ ריינה- 481,700 ש"ח
סביבטבע 2022	אם הוגשה בקשה הן על-ידי האיגוד והן הרשות המקומית - **תשפט רק הבקשה של הר־שות המקומית**	רשויות מקומיות זכו 15
הכנת תכניות בנושאי היערכות לשי־נוי אקלים	רק רשויות מקומיות יכולות להגיש. איגודי ערים/אשכו־לות מנועים מלגשת	
פעילויות לקידום חינוך בנושא משבר האקלים.	הן איגוד והן רשות יכולים לה־גיש, **עם עדיפות לרשות.** איגוד ערים יכול להגיש בקשה בתנאי שקיבל את הס־כמת הרשות.	רשויות מקומיות 25
הפחתת מזיקים תברואיים.	מתן עדיפות לאשכולות ערים או איגודי ערים. ככל שהוגשה בקשה על-ידי שתיהן, הע־דיפות היא לאשכול על-פני האיגוד.	מתוך 15 זוכים, ישנם:1 אגוד ערים לתברואה; רשות הטבע והגנים; מ.א. גלבוע

מהטבלה ניתן לראות כי בפועל חלק משמעותי מן התקציבים נותב לגופים אזוריים או חיצוניים, למשל:

• בקול הקורא המרכזי לאיסוף פסולת גושית, מתוך 11 זוכים זכתה רשות מקומי אחת, בעוד שהיתר היו איגודי ערים או אשכולות.

• בקול הקורא להקמה ושדרוג של מרכזי מחזור, אף כי שש רשויות מקומיות זכו, אשכול נגב מערבי קיבל לבדו 4.83 מיליון ₪, שהם כ-73% מסך התקציב שחולק באותו קול קורא.

• מנגד, קיימים קולות קוראים שבהם הזוכים היו רשויות מקומיות בלבד, כגון "סביבטבע" או פעילויות חינוך אקלימי, אך אלה היו מצומצמים בהרבה בהיקפם התקציבי.

התמונה המצטברת מלמדת כי ככל שהקול הקורא היה משמעותי יותר מבחינה תקציבית, כך גברה בפועל מעורבותם של אשכולות, איגודי ערים וגופים חיצוניים, על חשבון הרשויות המקומיות עצמן. מדיניות זו עשויה אמנם להיתפס כמנגנון יעיל לאיגום משאבים, אך בהיעדר הסדרה ברורה של חלוקת סמכויות, אחריות ופיקוח, היא עלולה להחליש את הרשויות המקומיות הערביות ולפגוע ביכולתן להוביל בעצמן את השינוי הסביבתי בתחומן. העברת נתח גדול מהתקציבים שבמסגרת תכנית החומש 550, באמצעות איגודי ערים/אשכולות ערים הינה מדיניות מכוונת ולא מקרית[64].

השפעת העדיפות הניתנת לאיגודי ערים כגורם המחליש את הרשויות המקומיות הערביות, עלתה גם בדיוני הקרן לשמירת הניקיון (להלן: "קרן הניקיון"), אשר כאמור מקצה במסגרת תכנית החומש 550, סך של 300 מלש"ח. כך, בדיון שקיימה קרן הניקיון ביום 10.5.2022, עלתה שאלה בנוגע לגופים המורשים לגשת לקול-קורא להקמת מערכי איסוף פסולת גושית, ושם נציג השלטון המקומי ניסה לאתגר את הדיון, כאשר דרש להבין את ההשלכות שעשויות להחליש את הרשויות המקומיות הערביות. להלן ציטוטים נבחרים מהדיון:

> **אלעד עמיחי: אבקש לא לאפשר לרשויות לגשת לקול הקורא. אין מספיק נפח ליצור מערך כזה, ואנו עושים גול עצמי, מכחישים את האשכולות והופכים אותם לסחיטים, שכולם יכולים לעזוב אותם. אנו רואים שהאשכולות והאיגודים יצרו נפח מאוד משמעותי, וצריכים לחזק אותם. להחליש אותן ע"י שכל רשות תגיד להן שבתקציב שלה היא עושה לבד, העסקת קבלנים פרטיים – זו הרעה החולה של שירות ללא התאגדות. אתה יכול לשכור את השירות מההתאגדות המקומית.**
>
> **[...]**
>
> **יגאל ויינר: אז נמשיך להחליש את הרשויות המקומיות?**

64. ראה בהמשך המסמך, ציטוטים מפיו של אלעד עמיחי, מי שמשמש כסמנכ"ל בכיר לשלטון מקומי במשרד להגנת הסביבה, כפי שהובאו בפרוטוקול דיון הקרן לשמירת הניקיון מיום 10.5.2022.

גלית כהן, יו"ר: כבר התקבלה החלטה, כן נאשר התאגדות חוזית. אם יש רשויות חזקות שמסוגלות לעשות את הדבר הזה, נאפשר. רוצים לתת אפשרות זאת. אמנם מעדיפים אשכולות ואיגודי ערים, מעדיפים התאגדויות קיימות, אבל יש מקומות שלא יודעים לעשות דרך האשכול, ורוצים שיתוף של כמה רשויות מקומיות. מאפשרים את זה, כל עוד זה אזורי וכמה ביחד. נאפשר זאת, אין כוונה להחליש הרשויות הערביות אלא להעצים אותן. כמו שאישרנו את זה בנושא פסולת הבניין, וכבר התקבלה החלטה, נאפשר גם במקרה זה.

דלית דרור: אנו יודעים לפקח על זה? יש כאן פוטנציאל לא קטן שיעבדו עלינו. לפקח שלא ייתנו לנו חשבוניות פיקטיביות. באשכול זה יותר מסודר.

גלית כהן, יו"ר: יותר מסודר מכמה רשויות שמתאגדות בחוזה מחייב?

דלית דרור: אם הכסף משמש באמת למה שהוא נועד, אז טוב.

בני אלבז: אי אפשר להישאר עם הסטיגמה שהן לא מסוגלות.

דלית דרור: לא סטיגמה. זה חקירות ותיקים, ככל שהתיקים זה פתולוגיה ולא אנטומיה. זה דברים שקורים בדיוק במקרים האלה.

גלית כהן, יו"ר: בכפר סבא זה לא היה? אנו מבינים שנקודת הפיקוח צריכה להיות גבוהה. ויש לנו חברות שעושות פיקוח ובקרה. וגם בפסולת הבניין. אנו מבינים את זה, אבל בגלל שכן רוצים להעצים וזה כן הגיע מהשטח, זה לא פשוט עבור כמה רשויות להתאגד בחוזה, צריך רשויות מאוד חזקות לעשות את זה, הרבה פעמים רשויות קרובות רוצות להתחרות ולא להתאגד.
[...]

יגאל ויינר: אשמח להתייחסות לדיפרנציאציה בין הרשויות.

אלעד עמיחי: לא חשבנו שזה יפתור את כל בעיות המדינה בדבר הזה. אם הרשויות המקומיות יצליחו להעמיד את זה, מה טוב. זה נהיה מאוד מורכב עכשיו להפריד את הנגב מהגליל וכו'. משפטית זה לא אפשרי.

אורי טל: גם בקול הקורא שפרסמנו במכרזים האזוריים, הוא פונה לרשויות האזוריות. דווקא הרשויות הבדואיות של הדרום, בדומה לצפוניות ולכל רשות אחרת בחב' הערבית, מתאגדות תחת אשכולות. אשכול נגב, הם מקבלים את השירות דרך האשכול.

יגאל ויינר: חבל על הדיון, אנו במקום אחר. עצם האמירה הזו תהיה ברכה לבטלה. הרשויות המקומיות הבדואיות בלי מימון נוסף לא יוכלו לעשות זאת גם לא בשנה השישית.

גלית כהן, יו"ר: יש שוני מהותי בין הרשויות המוכרות בדרום לבין הישובים הבדואיים. כנראה שנצטרך לתת לישובים עוד מענה, אבל זה בפעם אחרת. עוד נדבר עליהם והם יקבלו התוספות שנדרשות.

הנה כי כן, הקרן לשמירת הניקיון, פועלת במכוון לחזק את איגודי הערים/אשכולות הערים, ועל-אף שעלתה השאלה באשר להחלשת הרשויות המקומיות כתוצאה מכך, לא ניתן מענה רציני והנושא לא זכה לדיון המעמיק, על-אף שהממצאים מהתכניות הסביבתיות הקודמות (ראה מקר "סביבה שווה") מצביעים על כך שאחד החסמים העיקריים ביישום מיטבי של תכניות הסביבה, יסודו במוחלשות של הרשות המקומית.

ג. מחסור בקרקעות

מספר קולות קוראים נוגעים להקמת מתקנים לטיפול בסוגי פסולת שונים. כך למשל: קול קורא לאיסוף פסולת גושית, קול קורא לטיפול בפסולת בנייה וקול קורא להקמה ושדרוג מרכזי מחזור. לצורך מימוש הפרויקטים שבכל אחד מהקולות הקוראים הללו, קיים צורך בהקצאת קרקע לצורכי ציבור, ואף צורך בהיתר בניה, כפי שאף מצוין בתנאי הסף.

אלא שבישובים הערביים קיים מחסור בקרקע לצורכי ציבור[65], זאת לצד העובדה כי שטח השיפוט של הישובים הערביים צומצם בכ- 64% עקב ממדיניות הפקעת הקרקעות שהונהגה עוד בשנות ה- 50, ובה בעת האוכלוסייה בישובים הערביים גדלה פי 6, מה שהוביל לניצול מירבי של הקרקע הפרטית לצורכי מגורים[66]. במציאות זו קיים צורך בשחרור קרקע ציבורית לטובת הקמת המתקנים.

---

65. דו"ח הועדה הבינמשרדית במשרד המשפטים להסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית וכו' – עמ' 17.
66. רייטר, עמ' 17 וגם אצל עינאיה בנא-ג'ריס ווג'די ח'לאילה, תכנון והסדרה בישובים הערביים – תמונת מצב, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (מאי 2022) (להלן: "המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי").

ובאשר להוצאת היתר בניה – גם כאן עשוי להיווצר קושי, נוכח מחסור בתכניות מתאר עדכניות ומפורטות בחלק גדול מהישובים הערביים, אשר על יסודן לא ניתן להוציא היתרי בנייה[67].

ד. הוכחת איתנות פיננסית של הרשות המקומית

במספר קולות קוראים מצוין כי על הרשות המקומית להוכיח איתנות פיננסית, כאשר לצורך זה עליה להמציא מספר אסמכתאות. אלא, שמרבית הרשויות הערביות נמצאות בפריפריה הגיאוגרפית-חברתית, ומכאן גם נגזר מעמדן הסוציו-אקונומי, כאשר 95% מהישובים הערביים נמצאים בארבעת האשכולות הנמוכים ביותר מבחינה סוציו-אקונומית[68].

לא בכדי, ובהתאם לדירוג של משרד הפנים, לשנת 2024 נמצא כי בסולם של 1-256, כאשר 1 הוא הדירוג הנמוך ביותר, 79 רשויות מקומיות ערביות מדורגות מתחת לדירוג 100, כאשר 25 הדירוגים הנמוכים מאוישים רק ברשויות מקומיות ערביות. רק 6 רשויות ערביות ממוקמות מעל דירוג 100, כאשר הגבוה ביניהם מדורג במקום 154 [69].

המוחלשות הכלכלית של הרשויות הערביות משליכה מן הסתם גם על חוסנן, אשר בכ- 73% מהן (62 רשויות) פועלים חשבים מלווים (לעומת 17 ברשויות יהודיות), ומתוכן ב- 30% מיושמת במקביל תכנית הבראה.[70] עובדה זו מגבילה את מרחב הסמכויות שהרשות יכולה להפעיל, כיוון שכל פעולה שבצידה הוצאה, מחייבת את אישורו של החשב המלווה.

יכולתן של הרשויות המקומיות הערביות לצאת ממעגל החולשה הכלכלית בכוחות עצמן קטנה יחסית, לאור שיעור נמוך של הכנסות עצמיות ותלותן הגבוהה בתמיכה ממשלתית.[71] תכנית החומש 550 ביקשה להעניק תקציבי תגבור לרשויות הערביות בסך של 200 מלש"ח כל שנה, אשר אמורים לסייע בצמצום הגרעון בתקציב השוטף, אלא שתקציב זה בוטל במסגרת החלטת הממשלה מס' 1274 מיום 14.1.2024.

הנה כי כן, הדרישה לאיתנות פיננסית עשויה להוות חסם של ממש בפני חלק גדול מהרשויות המקומיות הערביות מלגשת בעצמן לקולות קוראים הכוללים תנאי זה. בהינתן כי תכנית החומש 550 נועדה לצמצם פערים כלכליים עבור החברה הערבית, הרי שקיומו של תאני זה עשוי לעמוד בסתירה לתכלית תכני החומש.

---

67. המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, עמ' 96.
68. נסרין חדאד-חג' יחיא, מוחמד ח'לאילה ואריה רודינצקי (2022). **שנתון החברה הערבית בישראל.** המכון הישראלי לדמוקרטיה והרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית, ירושלים. עמ' 21 ו- 59.
69. משרד הפנים, אגף בכיר תכנון פוטנציאלי. **מדד האיתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות**. 1.12.2024.
70. נתוני משרד הפנים, אוגוסט 2020.
71. לירן קוסמן 27.1.2021, " ניתוח יישום החלטה 922 של הממשלה והשפעותיה: פיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2020-201, מרכז המידע ומחקר בכנסת, עמ' 21.

ה. גודל אוכלוסייה

תנאי סף הדורש כי הגוף המגיש יכלול גודל אוכלוסייה מינימאלי, מצוין במספר קולות קו־ראים. כך למשל, בקול-קורא לצורך קבלת תקציב להכנת תכנית היערכות לשינוי אקלים (עליו מפורט בהמשך בנספחים).

ייתכן שההיגיון העומד מאחורי תנאי המתייחס לגודל האוכלוסייה, יסודו ברצון להחיל את המשאב המוצע בכל אחד מהקולות הקוראים, על פלח אוכלוסייה גדול ככל הניתן. אלא שבמבחן התוצאה, ניתן לראות כי בחלק מהמקרים, הדרישה בפועל לעמידה בתנאי של גודל אוכלוסייה, לא תמיד יושמה, ועל-כן היא לא צריכה להיות הכרחית, הגם שלא קיים קשר הכרחי בין הנחיצות של המשאב עבור ישוב מסוים לגודל האוכלוסייה שבאותו ישוב. משכך, נוצר רושם כי גודל האוכלוסייה נועד יותר לצורך יצירת עדיפות לאזוריות, על-פני הישוב המקומי.

ו. סד זמנים להגשת מועמדות לקול-קורא

משך הזמן ממועד פרסום הקו"ק עד למועד האחרון בו ניתן להגיש את הבקשות, עומד בחלק מהקולות הקוראים על סד זמנים צפוף, נוכח הדרישות שעל הגוף המגיש להכין לצורך ההג־שה לקול קורא, כמו למשל: המצאת היתרי בניה, התקשרות עם גופים וספקים ועוד (ראו: קול קורא להקמת מערכים לטיפול בפסולת גושית).

סד זמנים צפוף להגשה לקול קורא עשוי להוות חסם עבור רשויות מוחלשות, במיוחד אלה אשר אין אצלן את כוח האדם הזמין (כמו למשל, רכז מיצוי משאבים) והמשאבים הדרושים, כך שגם אם הן זקוקות לתקציב המעוגן בקול קורא, הן לא יוכלו לגשת אליו.

סד הזמנים הצפוף נוגע בחלק מהמקרים גם לזמן המוקצב לצורך ביצוע הפרויקט, שגם עבו־רו צריכה הרשות המקומית להשקיע את המשאבים וכוח האדם המתאימים, ועל-כן גם כאן היבט זה עשוי להוות חסם עבור חלק מהרשויות המקומיות. שאלת סד הזמנים, עשויה להיות קריטית, במיוחד כשמדובר בתנאי לקבלת התשלום על-חשבון התקציב.

ז. עיכובים תקציביים וחוסר רציפות

עיכובים בהעברת חלקו מהתקציב של משרד האוצר ועל העברת תקציבים בשלב מאוחר של שנת התקציב. העברת הרשאות להתחייב בסמוך לסוף השנה מקשה על המשרד ועל הרשויות להשלים התקשרויות ולממש את הכספים בזמן[72].

נמצאים גם סתירות בין דיווחי משרד האוצר לבין נתוני המשרד להגנת הסביבה ביחס להעברת תקציב. לדוגמה בשנת 2023, בעוד האוצר דיווח על העברה של 27.1 מיליון ₪, המשרד להגנת הסביבה מסר, לפי המקורות שנבחנו, כי באותה שנה לא התקבל תקציב מהאוצר. סתירה זו ממחישה את הקושי בהשגת תמונת ביצוע אחידה ומוסכמת[73].

הממצאים מהשטח מצביעים גם על קיצוץ מצטבר של כ-15 מיליון ₪ מתקציבי הסביבה בשנים 2024-2025. עם זאת, נדרש בירור נוסף ביחס לאופן החישוב, לשיעור הקיצוץ ולמסגרת שבה אושר.

לאחרונה (יולי 2026), אושרה הסטה וקיצוץ רוחבי נוסף מתוך כספי תקציב תוכנית 550 אשר היקף השפעתה על סעיף 26 להחלטה (כאמור הסעיף הסביבתי) אינו ידוע עוד.

ח. התקשרות עם גופים וספקים כתנאי מקדים לגשת לקול-קורא

ישנם קולות קוראים אשר מחייבים שהגוף המגיש יציג אסמכתאות להתקשרות חוזית עם ספקים. לרוב מדובר בספקים, אשר רלוונטיים לתחום בו עוסק הקול קורא, אלא שלא בהכרח קיים קשר הכרחי לאותה התקשרות, כך שהחובה לקיים את אותה התקשרות עשויה להיות הכבדה מיותרת. מצב דומה נמצא בקול קורא לאיסוף פסולת גושית, שם צוין כי על הרשות המקומית להתקשר עם גוף מוכר לאיסוף פסולת אלקטרונית, אלא שרשויות שבשטחי יהודה ושומרון פטורות מדרישה זו.

אך לא רק זאת, אלא שברשויות מוחלשות, כפי שזה המצב אצל מרבית הרשויות המקומיות, התקשרות עם גופים וספקים, לצורך עמידה בתנאי סף לקול-קורא, עשויה להוות חסם מלגשת אליו, בשל העדר יכולת פיננסית, או חוסר בכוח אדם בתוך הרשות, או בגלל קשיים נוספים בהתקשרות עם תאגידים וספקים שונים.

---

72. תגובת משרד האוצר במסגרת בג"ץ 57348-07-25, אדם טבע ודין ואח' נ' שר האוצר ואח', שהוגשה לבית המשפט העליון בינואר 2026.
73. שם.

ט. פשיעה והתקשרויות בתחום הפסולת

מעורבות של גורמי פשיעה בחלק ממערכי איסוף הפסולת בחברה הערבית, ההובלה, ההט־מנה וההתקשרויות עם רשויות מקומיות ערביות. התופעות המתוארות כוללות השפעה על מכרזים, איומים על בעלי תפקידים וקבלנים, הפקעת מחירים, הימנעות מתשלום על הטמנה חוקית והשלכה או שרפה של פסולת.

על אף שלא ניתן לבצע כימות מלא של היקף התופעה או של הנזק הכלכלי הנובע ממנה. עם זאת, עצם קיומה של מעורבות עבריינית בענף מהווה חסם מבני: היא פוגעת בתחרות, מגדילה את עלויות השירות, מחלישה את יכולת הפיקוח של הרשות ומסכנת נבחרי ציבור ועובדים מקצועיים. טיפול בתחום הפסולת באמצעות תקציבים ותשתיות בלבד, ללא מנגנוני אכיפה והגנה על התקשרויות, צפוי לפיכך להיות מוגבל.

י. השתתפות עצמית במימון עלויות הפרויקטים (מאצ'ינג)

במרבית הקולות הקוראים נקבע גובה מקסימלי לתמיכה שעליה ניתן להתחייב. משמע, תק־ציב התמיכה אינו מכסה את מלוא עלויות הפרויקטים, והרשות המקומית או הגוף הנתמך נדרש להשתתפות עצמית בעלויות. אמנם, בחלק גדול מהקולות הקוראים גובה התמיכה עשוי להגיע לכ- 90%, אלא שעבור חלק גדול מהרשויות הערביות, אשר כפי שכבר פירטנו, מנויות בתחתית הדירוג הסוציו-אקונומי ואף נעדרות איתנות פיננסית, תנאי זה עשוי להוות חסם מפני הגשת מועמדות.

ח. כשלי התכנית הסביבתית

ערב סיומה נראה כי התכנית הסביבתית במתכונתה לא יכולה לתת מענה ראוי לשיפור המצב הסביבתי בישובים הערביים, ודי לראות את בעיית הפסולת, המקיפה כמעט את כל הרשויות המקומיות הערביות, כדי להבין את גודל חוסר ההתאמה בין הצרכים הסביבתיים בשטח לבין אלה שבהם יושמה התכנית.

הכשלים בתכנית הסביבתית, אשר סביר להניח כי יכתירו אותה בכשלון, מקורם בכמה סיבות:

1. פער בין הצרכים בשטח לבין האופן שבו יושמה התכנית הסביבתית -

כאמור, התכנית הסביבתית התגבשה על-יסוד הליך שיתוף ציבור, בו העלו גורמים רבים, וביניהם גופים העוסקים בסביבה, הצעות שיש לכלול בתכנית ואופן יישומה. אלא שבפועל, התקציבים הופנו לפרויקטים, שאין בהם מענה לבעיות אקוטית, כגון: בעית פינוי הפסולת הביתית, ממנה סובלים מרבית הרשויות המקומיות הערביות, אם לא כולן (לרבות חוסר בתקציב, עליות מחירי ההובלה וההטמנה, חוסר בתשתיות וכלי אצירה ועוד. גם בסוגי הפסולת שבהם התפרסמו קולות קוראים- פסולת גושית, בניין ועוד, המענה הוא מינימלי ביותר ורחוק מלספק את צרכי הרשויות כמו כן, לא ניתן מענה למחסור בכוח אדם מקצועי בתחום הסביבה ברשויות המקומיות הערביות, לא ניתן מענה לפינוי מפגעים.

2. העדר קיומו של מערך מעקב והערכה -

כל אחד מהפרויקטים/הקולות הקוראים, אשר תוקצבו, אמור לסייע בשיפור מצב הסביבה ולתת מענה לצרכים ברורים בשטח. אלא שלא היה ברור כיצד דווקא הפרויקטים הספציפיים שנבחרו להיות מתוקצבים אכן אמורים ליצור את השיפור הדרוש. העדר השקיפות באופן יישום הפרויקטים לא תורם להבנת הדברים. מכל מקום, בהעדר מנגנון רשמי ברור להערכת הפרויקטים (שחלק מהם כבר היו אמורים להיות מבוצעים וגמורים) לא ברור כיצד יהיה ניתן לעמוד על טיב תוצאותיהם.

3. העדר שקיפות -

חשיבות קיומו של מערך הערכה לא מייתרת את החובה ליישם את תכנית החומש, ובכלל זאת התכנית הסביבתית, באופן שקוף. העובדה כי המידע והנתונים לגבי האופן שבו יושמה התכנית לא היה נגיש גם לגורמים רגולטוריים מוסמכים (ראו לעניין זה את הדיון בוועדה המיוחדת בכנסת לפיקוח על תהליכי הסרת חסמים).

4. לקחי העבר לא יושמו בתכנית הסביבתית -

התכנית הסביבתית לא השכילה לגבש מהלכי יישום, אשר יש בהם כדי להתגבר על כשלים וחסמים שזוהו בתכניות סביבתיות או פרויקטים סביבתיים, שכבר יושמו בעבר.

5. התעלמות ממקומה של הרשות המקומית כגורם מוביל וחשוב לקידום מהלכים סביבתיים בתוך הישובים הערביים -

למעשה, לצורך יישום התכנית, המשרד להגנת הסביבה העדיף להעביר את המשאבים לאיגודי הערים, ונמנע מלקחת חלק במציאת פתרונות למצבן של הרשויות הערביות, ובכך לא החשיב אותם כגורם מכריע וחשוב לשיפור המצב הסביבתי בישובים הערביים. גם בתהליכי גיבוש התכנית בלט היעדרם של הגורמים המקצועיים מתוך הרשויות הערביות.

6. מעורבות פוליטית -

יישומה של תכנית החומש 550 ובכלל זאת התכנית הסביבתית, כפוף לשיקולים פוליטיים מובהקים, הן של משרד האוצר, אשר לא חדל מלעכב ולקצץ בתקציבי התכנית הסביבתית, המשכו בשרה להגנת הסביבה בעצמה, אשר לא בחלה מלהתבטא נגד העברת תקציבים לרשויות הערביות, וכלה בשרה לשוויון חברתי, אשר אמונה על יישום תכנית החומש בכלל, ואשר פעלה להקפאת תפקוד מנגנון הבקרה על התכנית כמו גם לקיצוץ בתקציבי התכנית ו/או העברתם ליעדים אחרים.

7. מנגנון הקצאת תקציבים באמצעות קולות קוראים -

כאמור, חלק גדול מתקציב התכנית הסביבתית המיועד לרשות המקומיות הוקצה באמצעות קולות קוראים על אף החסמים הרבים הטמונים בשיטה זו, שמקשים על הרשויות המקומיות הערביות לזכות באמצעותם בתקציבים גדולים, ובכך הם מתקשים לקחת חלק אפקטיבי בשיפור מצב הסביבה בישוב. מדובר במנגנון מסורבל אשר דרוש זמן רב לממש תקציב באמצעותו. עובדה זו אפשרה למשרד האוצר להחיל בשנת 2025 באופן מתוכם ולא חוקי קיצוץ בסך של כ- 52 מלש"ח[74]. הקצאה לקראת סוף שנת 2025 תקציב של כ- 65 מלש"ח בהרשאה להתחייב, אשר חלקו הגדול, בסך של כ- 52 מלש"ח הושב בחזרה אליו היות וסד הזמנים הקצר, הכולל בין היתר פרסום קול-קורא על כל הכרוך בכך, לא אפשר את מימושו המלא. בנוסף, יצוין כי בהעכרת התכנית לניהול משק הפסולת בישובים הערביים, המכונה "סביבה שווה" צוין לחיוב העובדה כי תקציבים בתכנית הועברו באופן ישיר לרשויות. על-כן, לא ברור מדוע במסגרת יישום התכנית הסביבתית במסגרת תכנית החומש 550 נבחר מנגנון הקצאה תקציבית במסגרת קולות קוראים.

---

74. כפי שכבר צוין, בתגובה המקדמית של משרד האוצר מיום 31.12.2025, במסגרת בג"ץ האוצר, צוין שם בסעיף 23 כי משרד האוצר הקצה ביום 19.11.2025 סך של כ- 65 מלש"ח בהרשאה להתחייב, אולם בשל סד הזמנים הקצר, לא ניתן היה לממש את מלוא הסכום שהועבר, לרבות בדרך של התחייבויות או פרסום קולות קוראים, ולפיכך רק 13 מלש"ח מסכום זה מומשו בפועל.

8. העדר ראיה הוליסטית ביישום התכנית -

התכנית הסביבתית הגדירה לעצמה יעדים ומהלכים ליישומה. אלה תורגמו לפרויקטים נקו־דתיים, אשר היו חסרים את התשתית ההוליסטית, שאמורה להבטיח שינוי מהותי לטווח אורך. כך, העדר השקעה בכוח אדם מקצועי ברשויות המקומיות, בהסברה ציבורית ובחינוך לטווח ארוך – אלה הם רק חלק מהתשתית שחייבת להתקיים, לצורך מיטוב התוצרים שבכל אחד מהפרויקטים וניתובם לקראת שינוי מהותי. שאחרת, לא מן הנמנע כי תוצאות התכנית הסביבתית יהיו דומות אלה של תכנית "סביבה שווה".

סיכום

בחינת יישומה של התכנית הסביבתית במסגרת החלטת ממשלה 550 מעלה פער מהותי בין מטרותיה המוצהרות של התכנית לבין אופן יישומה בפועל. ממצאי המסמך מצביעים על כך כי אף שהתכנית גובשה על רקע הכרה ממשלתית בפערים הסביבתיים העמוקים ביישובים הערביים ובכשלים שאפיינו תכניות קודמות בתחום, חלק ניכר ממנגנוני התקצוב והיישום שנקבעו במסגרתה לא הותאמו למצבן המבני, הכלכלי והתכנוני של הרשויות המקומיות הע־רביות.

במסגרת המסמך נבחנו, בין היתר, מצב הסביבה ביישובים הערביים, לקחי תכניות עבר, מבנה התקצוב של התכנית הסביבתית, אופן מימוש התקציבים בפועל, תנאי הסף שנקבעו בקולות הקוראים, מידת השקיפות ביישום התכנית והשימוש במנגנונים אזוריים לקידום שירותים סביבתיים. מכלול ממצאים אלה מצביע על קשיים מהותיים ביכולתה של התכנית להביא לשינוי סביבתי מערכתי ומתמשך ביישובים הערביים.

ממצאי המסמך מלמדים כי הקשיים ביישום התכנית אינם נוגעים לרכיב אחד בלבד, אלא משקפים שילוב בין פערים סביבתיים עמוקים ומתמשכים, חולשה מבנית של הרשויות המ־קומיות הערביות, מנגנוני תקצוב שאינם מותאמים למציאות הקיימת, וכן כשלים הנוגעים לאופן יישום התכנית והפיקוח עליה בפועל.

מכלול הממצאים המפורטים לעיל מצביע על כך כי על אף היקפה התקציבי של התכנית הסביבתית וההכרה הממשלתית המוקדמת בצרכים הסביבתיים ביישובים הערביים, מנגנוני היישום שנקבעו בפועל לא הצליחו להתמודד באופן מספק עם החסמים המבניים, הכלכליים והתכנוניים המאפיינים את הרשויות המקומיות הערביות. בתוך כך, חלק מהכלים שנבחרו ליישום התכנית, ובהם קולות קוראים, תנאי סף ומנגנוני תקצוב מורכבים, אף עלולים היו לצמצם את יכולתן של חלק מהרשויות למצות את התקציבים שיועדו עבורן.

על רקע ממצאים אלה, עולה הצורך בגיבוש מדיניות סביבתית ארוכת טווח לחברה הער־בית, המבוססת על שיתוף אמיתי של הציבור הערבי והשלטון המקומי, ובכך להבטיח התא־מה ממשית למצבן של הרשויות המקומיות הערביות ולפערים המבניים עמן הן מתמודדות. מדיניות כאמור מחייבת, בין היתר, יצירת מנגנוני תקצוב נגישים וישימים, צמצום חסמי סף שאינם מותאמים למציאות הקיימת, חיזוק יכולותיהן המקצועיות והמוסדיות של הרשויות המקומיות, והבטחת שקיפות, בקרה ופיקוח אפקטיביים לאורך כלל שלבי היישום.

עוד עולה כי ככל שהמדינה מבקשת לקדם צמצום פערים סביבתיים באופן אפקטיבי, נדרש לעגן התחייבויות תקציביות ומנגנוני יישום באופן יציב, ברור ומחייב, אשר יבטיח כי יישומן של תכניות ממשלתיות לא יהיה תלוי בשינויים פוליטיים, בעיכובים תקציביים או במנגנונים אשר בפועל מקשים על הרשויות המקומיות למצות את המשאבים שהוקצו להן.



המלצות

תכנית החומש 550 מצויה בשלביה האחרונים, ובתוך כך גם קרובה לסיומה גם התכנית הס־ ביבתית המעוגנת בה. ואולם, הצורך בהמשך תקצוב ייעודי לחברה הערבית עודנו קיים, ובמכ־ לול המישורים, ודי במצב הכלכלי-החברתי הנוכחי הירוד בו עדיין מצויה החברה הערבית, כדי להבין את הצורך ההכרחי בכך.

ככל שהדברים נוגעים לתחום הסביבה, מן הראוי שהגורמים האחראים, במשרד להגנת הסביבה כמו גם במשרדי הממשלה האחראים, העוסקים בתחומים סביבתיים, או כאלה שלהם נגיעה בתחום הסביבתי, יפעלו כבר עתה לקיום דיון מקצועי, שקוף ומבוסס נתונים באשר להמשך הטיפול הממשלתי בסוגיות הסביבתיות בחברה הערבית. דיון זה צריך לה־ תבסס על הערכת מצב אמיתית של יישום התכנית הסביבתית עד כה, על למידת לקחים מתכניות עבר, ועל בחינה מעמיקה של הצרכים הקיימים ברשויות המקומיות הערביות עצמן.

במקביל, אנו קוראים לכלל הגורמים הרלוונטיים לתחום הסביבה בחברה הערבית לפעול לגיבוש מסמך דרישות סביבתי מפורט, אשר ישמש בסיס לכל תכנית ממשלתית עתידית. מסמך זה צריך לשקף את הצרכים האמיתיים בשטח, את הלקחים שהצטברו מיישום תכניות קודמות, ואת הדרישות המוסדיות, התקציביות והמשפטיות הדרושות לשם יצירת שינוי סבי־ בתי ממשי ומתמשך.

תקוותנו כי מסמך זה יהווה אבן דרך לגיבוש הדרישות העתידיות ויסייע בקיומו של דיון ענייני ופורה בגיבוש כל מסמך דרישות או תכנית העתידה לבוא, ויש לקוות כי אכן קיימת כוונה לתכנית כזו בקרב מקבלי ההחלטות.

שלב ביניים הכרחי לפני גיבוש תכנית המשך

בטרם תגובש תכנית סביבתית חדשה, או יוחלט על הארכת התכנית הקיימת, נדרש שלב ביניים שיאפשר לקיים דיון ציבורי ומקצועי מושכל. שלב זה צריך לכלול, לכל הפחות, את הצעדים הבאים:

- **פרסום מלא של נתוני יישום התכנית הסביבתית,** לרבות פירוט לפי מקור תקציבי, קול קורא, גוף זוכה, סכום שהוקצה, סכום שהתחייב, סכום ששולם בפועל, שלב ביצוע הפרויקט ותוצריו בשטח.
- **פרסום תוצרי הליכי שיתוף הציבור והמיפוי שנערכו בעבר,** לרבות מסמכי הסיכום, ההמלצות שהוגשו, אופן בחינתן, ואילו מהן הוטמעו או נדחו.

• **קיום הליך שיתוף ציבור אמיתי ומעמיק,** שיכלול לא רק ראשי רשויות או גורמים אזוריים, אלא גם אנשי מקצוע מתוך הרשויות המקומיות הערביות, מנהלי אגפי שפ"ע, מנהלי מחלקות סביבה, פקחים, נציגי קהילה וארגוני חברה אזרחית.
• **הערכת תוצאות התכנית הקיימת,** לרבות בחינה האם הפרויקטים שתוקצבו אכן הביאו להפחתת מפגעים, לשיפור שירותי פינוי הפסולת, להגדלת שיעורי המחזור, לחיזוק האכיפה או לשיפור איכות השירות לתושבים.

עקרונות לתכנית סביבתית עתידית

ביום 23.7.2026 התקיים כנס במסגרת יוזמת חזון 2031 מטעם וועד ראשי הרשויות הערביות, אשר עסק בתכנית החומש 550 וכלל מספר שולחנות עגולים, בהם נדון הצורך בגיבוש המלצות ראשוניות לתכנית חומש ממשלתית המשכית.

על בסיס ההמלצות שעלו בשולחן העגול בתחום הפסולת ואשר נוהל על ידי עמותת אזרחים למען הסביבה, וכן הממצאים שעלו במסמך זה, כל תכנית סביבתית עתידית לחברה הערבית צריכה להתבסס על מספר עקרונות יסוד:

1. ראשית, התאמת מנגנוני התקצוב למצבן של הרשויות המקומיות הערביות. מנגנוני התקצוב צריכים לקחת בחשבון את ההבדלים בין הרשויות השונות מבחינת גודל, מצב כלכלי, כוח אדם מקצועי, זמינות קרקע ציבורית, חברות באיגוד ערים או אשכול, וקיומה של מחלקה סביבתית. אין לראות ברשויות המקומיות הערביות מקשה אחת, ויש לבנות סל פתרונות דיפרנציאלי וגמיש, שיאפשר לכל רשות לקבל מענה בהתאם לצרכיה וליכולותיה.

2. שנית, קביעת נושאי התקצוב על בסיס בחינת צרכים אמיתית. הנושאים שיתוקצבו צריכים להיבחר רק לאחר תהליך מקצועי ומעמיק של מיפוי צרכים, דיון עם בעלי עניין ואנשי מקצוע ברשויות עצמן, שיתוף ציבור ממשי ולמידת לקחים מתכניות עבר. יש להבטיח כי התקציבים יופנו בראש ובראשונה לצרכים האקוטיים ביותר בשטח, ובכלל זאת פינוי פסולת ביתית, טיפול במפגעים, תשתיות סביבתיות, כוח אדם מקצועי, פיקוח ואכיפה.

3. שלישית, חיזוק הרשויות המקומיות עצמן. תכנית עתידית חייבת לכלול השקעה ישירה בכוח אדם מקצועי ברשויות המקומיות הערביות, בהקמת וחיזוק מחלקות סביבה, במערכי פיקוח ואכיפה, ובהכשרת בעלי תפקידים. גופים אזוריים, לרבות איגודי ערים ואשכולות, עשויים להיות יעילים במקרים מסוימים, אך אין לראות בהם תחליף לבניית יכולת מקצועית

בתוך הרשות המקומית. בנוסף, יש להסדיר באופן ברור את יחסי האחריות, הסמכות והפי־קוח בין הרשויות לבין הגופים האזוריים, תוך שמירה על מעמדה של הרשות המקומית כגורם המרכזי בקידום צדק סביבתי בתחומה.

4. **רביעית, יצירת מנגנוני תקצוב גמישים ומשולבים.** אין להסתמך באופן בלעדי על קו־לות קוראים כמנגנון להקצאת תקציבים. יש לשלב בין תקציבים ישירים לרשויות, תקציבי בסיס לחיזוק יכולות מוניציפליות, וקולות קוראים לפרויקטים ייעודיים בלבד. בנוסף, יש להפחית חסמי סף בקולות הקוראים, לצמצם דרישות שאינן הכרחיות, להאריך סדי זמנים להגשה ולביצוע, ולהימנע מדרישות מאצ'ינג או התקשרויות מוקדמות מקום שבו הן עלולות לחסום רשויות מוחלשות.

5. **חמישית, שילוב הטיפול בפשיעה בענף הפסולת כחלק בלתי נפרד מן המדיניות הס־ביבתית.** חדירה למכרזים, איומים על בעלי תפקידים, השתלטות גורמים עבריינים, השלכת פסולת בלתי חוקית והבערת פסולת משפיעים במישרין על עלות השירות, איכותו, יכולת האכיפה ויכולת הרשויות ליישם תכניות ממשלתיות. לכן, אין להתייחס לפשיעה בענף הפ־סולת כסוגיה חיצונית לתכנית הסביבתית, אלא כמרכיב מהותי שיש לשלבו בתכנון, בתקצוב, באכיפה ובפיקוח.

6. שישית, הבטחת שקיפות מלאה ומנגנוני הערכה ובקרה. כל תכנית עתידית חייבת לכ־לול מערכת דיווח ציבורית, נגישה ומתעדכנת, שתציג את הקצאת התקציבים, ההתחייבויות, התשלומים, זהות הגופים הזוכים, שלבי הביצוע ותוצאות הפרויקטים. לצד זאת, יש להקים מנגנון הערכה ובקרה עצמאי, שיבחן לאורך זמן את השפעת התכנית על מצב הסביבה בפו־על, לרבות הפחתת מפגעים, שיפור שירותי פינוי הפסולת, הגדלת שיעורי המחזור, שיפור ההצללה, חיזוק האכיפה ושיפור איכות השירות לתושבים.

7. שביעית, עיגון יציב ומחייב של התחייבויות הממשלה. נוכח הפגיעות הפוליטיות בת־קציבי תכנית החומש 550, יש לעגן את התחייבויות המדינה בתכנית עתידית באופן ברור, יציב ומחייב, שימנע קיצוצים, עיכובים או הסטת תקציבים משיקולים פוליטיים. תקציבים שנועדו לצמצום פערים סביבתיים בחברה הערבית אינם יכולים להיות נתונים לגחמות פו־ליטיות או לשינויים חד צדדיים, במיוחד כאשר מדובר בצרכים בסיסיים הנוגעים לבריאות הציבור, איכות החיים והזכות לסביבה ראויה.

הסוגייה הסביבתית ביישובים הערביים איננה סוגייה סביבתית או תקציבית בלבד, אלא סוגייה אזרחית ובריאותית בעלת השלכות ישירות על איכות החיים, על בריאות הציבור ועל זכותם של התושבים לחיות בסביבה בטוחה, נקייה ובריאה. מפגעי פסולת, זיהום אוויר, היעדר תשתיות סביבתיות, מחסור באכיפה ופגיעה בשטחים פתוחים עלולים להעמיק סיכונים בריאותיים, לפגוע באיכות החיים וליצור פגיעה מתמשכת הן בסביבה והן בזכויותיהם של התושבים. לפיכך, אין להסתפק בתכניות חומש או בתכניות רב־שנתיות המעניקות מענה מוגבל בזמן; נדרש שינוי עומק במנגנון התקצוב ובאופן הקצאת המשאבים, כך שהרשויות המקומיות יזכו לתמיכה ממשלתית יציבה, שוויונית וצפויה לאורך זמן, שתאפשר להן לפתח ולתחזק תשתיות, שירותים ויכולות מקצועיות באופן רציף. לצד זאת, על הרשויות הממשלתיות המוסמכות לקדם מדיניות סביבתית מקצועית, שקופה ומבוססת על יעדים ומנגנוני פיקוח ואכיפה אפקטיביים, מתוך הכרה בכך שסביבה בריאה היא תנאי בסיסי לבריאות הציבור ולמימוש זכויותיהם של התושבים.

1

התאמת מנגנוני התקצוב למצבן של הרשויות המקומיות הערביות

2

קביעת נושאי התקצוב על בסיס בחינת צרכים אמיתית

3

חיזוק הרשויות המקומיות עצמן

4

יצירת מנגנוני תקצוב גמישים ומשולבים

5

שילוב הטיפול בפשיעה בענף הפסולת כחלק בלתי נפרד מן המדיניות הסביבתית.

6

הבטחת שקיפות מלאה ומנגנוני הערכה ובקרה

7

עיגון יציב ומחייב של התחייבויות הממשלה

נספחים

קול קורא מס' 14611/2022
להקמת מערכים אזוריים לטיפול בפסולת בנייה ובנוגע ליישובי החברה הערבית המועדפים לפי החלטות ממשלה גם להקמת מערכים אזוריים לאיסוף פסולת גו־שית ולטיפול בה

! הערה: החלק הרלוונטי לחברה הערבית, נוגע אך ורק להקמת מערכים אזוריים לאיסוף פסולת גושית ולטיפול בה.

תאריך פרסום	מועד אחרון להגשה	תקציב שהוקצה (₪)	התחייבות תקציבית (₪)	סטטוס
1.6.2022	31.7.2022	185,000,000	180,665,774	פעיל

מטרת הקול-קורא:

מרבית יישובי החברה הערבית אינם מפעילים מערך מסודר לטיפול בפסולת הגושית, לרבות ריהוט, גזם וגרוטאות. פסולת זו מגיעה לשטחים הפתוחים ולנחלים או נשרפת פיראטית מתוך יצירת נזק לסביבה ולבריאות. על-כן, במסגרת התמיכה, המשרד להגנת הסביבה יש־תתף בעלות השוטפת של איסוף הפסולת הגושית, פינויה והעברתה למתקן מחזור, לרבות השתתפות בדמי הכניסה למתקן, לתקופה של עד חמש שנים מיום תחילת הפעלת המערך[75].

התקציב שהוקצה להקמת מערכים אזוריים לאיסוף פסולת גושית וטיפול בה הינו התקציב הגבוה ביותר, שהוקצה עד כה, מבין כלל הקולות הקוראים שפורסמו במסגרת תכנית החומש 550. למעשה, מדובר בכ- 2/3 מהתקציב שהקרן לשמירת ניקיון מחויבת להקצות מטעמה לטובת התכנית בתחום הגנת הסביבה (ואשר עומד על 300 מלש"ח) וכ- 1/3 מסך כל התק־ציב המיועד לתחום הגנת הסביבה במסגרת תכנית 550, ואשר עומד כאמור על 550 מלש"ח.

יישום תקציבי:

נכון לאוגוסט 2024, ניתנו התחייבות ל-11 איגודי/אשכולות ערים ולרשות מקומית אחת בת־קציב כולל העומד על כ-181 מיליון ₪. אולם, רק 26% מהתקציב שולם בפועל לזוכים בקול הקורא. על אף שנותרו עוד שנתיים ליישום התוכנית (עד 2026), נראה כי שיעור הביצוע התקציבי עד כה נמוך יחסית.

75. ראו הודעה באתר המשרד להגנת הסביבה מיום 1.6.2022 בקישור הבא: https://www.gov.il/he/pages/treatment_of_construction_waste_in_the_arab_sector

חסמים בתנאי סף:

א. מסגרת זמן הגשה קצרה ביחס לדרישות הסף המכבידות:

סעיף 5.2.3. בקול-הקורא, מחייב את הרשויות המקומיות להתקשר עם גופים חיצוניים, גם אם הגוף אשר ניגש לקול קורא הוא איגוד ערים/אשכול ערים, שבו חברה הרשות המקומית. אלא שחובת ההתקשרות אינה מחייבת רשויות באיו"ש, כדלהלן:

> יודגש, כי מתן תמיכה כלשהי לפי קול קורא זה יהיה רק לאחר קיום התקשרות כאמור (**תנאי סף זה לא יחול על רשויות מקומיות בתחומי יהודה ושומרון**).

• סעיף זה עשוי להקשות על רשויות מוחלשות, שאין ביכולתן לתעדף הוצאה לצורך התקשרות עם גוף חיצוני, על-אחת כמה כשמדובר בסד זמנים קצר של חודשיים ימים בלבד.
• כמו כן, הפטור שניתן לרשויות מקומיות בתחומי יהודה ושומרון, מעלה תהייה באשר לנחיצותה של הדרישה להתקשרות עם גוף מוכר לאיסוף פסולת אלקטרונית, ומידת הכרחיותה להוות תנאי סף עבור הרשויות המקומיות הערביות, שבלעדיו לא תנתן תמיכה. נוכח מוחלשות הרשויות המקומיות הערביות, היה מקום לספק הסבר מפורט בדבר הפטור שניתן מנגד לרשויות שבשטחי איו"ש.

ב. עדיפות לאיגודי ערים/התניה לגבי גודל האוכלוסייה:

בחינת הגופים שזכו בקול קורא (ראו נספח 1), מלמדת כי כלל הזוכים, למעט רשות מקומית אחת, הם איגודי ערים/אשכולות ערים, שסך גודל האוכלוסייה הערבית בהם, נכון למועד פרסום הקו"ק, אינו בהכרח עולה על 200,000 איש, כפי שהותנה בתנאי הסף. אך לא רק זאת, אלא שהרשות המקומית היחידה שזכתה בקול-קורא – עוספיא – גודל האוכלוסייה בה כ-13,000 איש, ובנוסף היא חברה באשכול ערים רשויות המפרץ, אז זכה אף הוא בקול קורא.

נראה כי הגורמים המוסמכים בחרו לא להקפיד על יישום תנאי הסף הנוגע לגודל האוכלוסייה, כאשר על פניו מדובר בצעד מבורך, אשר עשוי לעקוף תנאי סף המהווים חסם עבור רשויות שדווקא זקוקות לתקציב. יחד עם זאת, והעובדה כי למעט רשות מקומית אחת, אף רשות מקומית אחרת לא זכתה בקול-קורא, עשויה דווקא ללמד על התניה לא הוגנת, אשר אפשר שמנעה מראש מרשויות מקומיות המעוניינות בכך, מלהגיש את בקשתן.

ג. השתתפות הגוף הזוכה בעלויות:

סעיף 7.4. קובע שתי נוסחאות אפשרויות למימון עלויות הפרויקט, כדלהלן:

1. עד 90% מעלויות הפרויקט;
2. סכום המהווה מכפלה של מספר התושבים ברשויות המקומיות המשתתפות בתכנית נשוא הבקשה.

בשני המצבים, הגוף הזוכה יחויב בהשתתפות עצמית – תנאי זה כנראה הרתיע את הרשויות המקומיות הערביות, בגין מצבן הכלכלי הירוד. מכאן, הכף נטתה לטובת איגודי הערים/אשכולות הערים.

קול קורא מס' 16782 (לשעבר 16153)
הקמה ושדרוג מתקנים לטיפול בפסולת בנייה לשנים 2023-2025, ביישובי החברה הערבית:

תאריך פרסום	מועד אחרון להגשה	תקציב שהוקצה (₪)	התחייבות תקציבית (₪)	סטטוס
18.7.2023	31.12.2025	20,000,000	7,780,000	

מטרת הקול-קורא:

עידוד הקמה ושדרוג של מתקני טיפול מתקדמים של פסולת בנייה, במטרה לקדם את תחום מחזור פסולת הבנייה בישראל.

נתונים שפורסמו בדו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב- 2016, על פסולת בניין ביתית מעלה כי שיעור פסולת הבניין הביתית בחברה הערבית קרוב למחצית מזו המיוצרת בחברה היהודית, זאת על-אף מיעוט מיזמי בניה ציבורית בישובים הערביים, ועל-אף שהחברה הערבית בישראל מהווה רק 20% מהאוכלוסייה בישראל. כבר אז צוין כי אחד הכשלים בהתמודדות עם מצוקת השלכת פסולת בניין בישובים הערביים נובע ממחסור בפתרונות קצה לקליטת פסולת בניין[76].

אי-הסדרת הטיפול בפסולת בניין גורמת למפגעים סביבתיים קשים, ובכלל זאת זיהום קרקע ומי-תהום, מפגעים נופיים ומפגעים תברואתיים.

76. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **איכות הסביבה בישובי החברה הערבית**, כתבה: שירי ספקטור-בן ארי, 7.4.2016, עמ' 15-16.

יישום תקציבי:

נכון לאוגוסט 2024, סך ההתחייבויות במסגרת הקול הקורא עומד על כ-7.8 מיליון ₪, המהווים 39% בלבד מהתקציב הכולל של הקול הקורא. למרות שמיום קבלת הנתונים נותרה שנה נוספת עד למועד ההגשה האחרון, ולכן ייתכן שמיצוי התקציב יהיה גבוה יותר, אלא שכבר כעת ניתן לראות כי למעלה משליש מהתקציב הוקצה, אך רק חברה פרטית אחת היא זו שקיבלה את המימון.

חסמים בתנאי סף:

<u>א. קיבולת מינימאלית של המתקן - 500 טון פסולת בנייה ליום, וזאת בשטח מינימום של 5 דונם:</u>

מדובר בכמות ליחידת שטח, שאינה תואמת את המציאות הקיימת בשטח ובכלל זאת גם ברשויות הערביות, שבהן הכמויות פחותות בהרבה, זאת על-אף העובדה כי הכמויות הקיימות בשטח גדולות כשלעצמן ומחייבות מתן מענה בדמות של הקמת מתקן, כפי שהקול-הקורא מציע

<u>ב. על המבקש להוכיח את זכויותיו בקרקע, ביחס לשטח מינימאלי של 5 דונם, שעליה מבקשים להקים את המתקן וכן לצרף תוכנית מפורטת מאושרת (תב"ע) עדכנית וגם היתר בניה המאפשר את הקמת ו/או השדרוג הבקשה (סעיף 6.1.12):</u>

כאמור, נכון לקבלת נתוני הביצוע במסגרת בקשת חופש המידע באוגוסט 2024, הזוכה היחיד בקול קורא היא חברה פרטית, דבר המעלה תהיות מדוע רשויות מקומיות ערביות לא זכו, והאם המחסור בקרקע פנויה בישובים הערביים והקושי בהוצאת היתרי בניה לאור מחסור בתכניות מתאר עדכניות ומפורטות, היווה חסם בפניהן מלגשת לקול קורא.

<u>ג. על המבקשים להוכיח איתנות פיננסית ובכלל זאת להציג מקורות מימון לצורך פיתוח הקרקע ולצרוך הקמת המתקן:</u>

גם כאן, ונוכח העובדה כי הזוכה היחידה בקול קורא היא חברה פרטית, הרי שניתן להסיק כי היות ומרבית הרשויות המקומיות הערביות נעדרות איתנות פיננסית, לא עלה בידן לגשת לקול קורא.

אלא שכאמור, הגשת מועמדויות לקול-קורא עדיין פתוחה, ויהיה מעניין לעקוב אם רשות מקומית תיגש ותזכה בו.

77. הדברים נכונים בהתאם לחוות דעתו של מר עמיד לפידות, ראש תחום פסולת וקיימות בארגון "אדם טבע ודין" ונציג ציבור בהנהלת הקרן לשמירת הניקיון, מיום 3.3.2025.

ד. השתתפות עצמית:

סכום תמיכה מקסימלי של עד 7.84 מיליון שקלים או עד 70% מעלות הקמת המתקן מתקדם חדש הכולל מערך שטיפה – הנמוך מבניהם.

קול קורא מס' 14407 (לשעבר מס' 13311)
הקמה ושדרוג של מרכזי מחזור ברשויות מקומיות:

תאריך פרסום	מועד אחרון להגשה	תקציב שהוקצה (₪)	התחייבות תקציבית (₪)	סטטוס
24.3.2024	15.8.2024	12,000,000	8,858,887	פעיל

מטרת הקול קורא:

מטרתו של קול קורא זה היא להוביל להגברת האיסוף המופרד במקור למחזור, בתחומי הרשות המקומית.

יישום תקציבי:

• נכון לאוגוסט 2024, סך ההתחייבויות לחברה הערבית במסגרת הקול הקורא עומד על כ-6.7 מיליון ₪, המהווים 55% בלבד מתקציב שהוקצב במקור.
• מתוך כלל הרשויות הערביות, רק8 רשויות מקומיות קיבלו תקציב, כלומר פחות מ-10% מסך הרשויות הערביות בישראל.
• קול קורא זה כולל תקציב של 150 מלש"ח לכלל האוכלוסייה, בעוד שהתקציב שיועד לחברה הערבית עומד על 12 מלש"ח בלבד, ובפועל גובה ההתחייבות לחברה הערבית עומד על פחות מ- 7 מלש"ח. אין ספק כי מדובר בתקציב נמוך לכל הדיעות, נוכח היקף הבעיה החמורה של העדר טיפול ראוי בטיפול בפסולת ברשויות הערביות.
• מניתוח הנתונים עולה כי יישום התקציב הינו מוגבל. נתון זה עשוי להצביע על נגישות נמוכה של הקול קורא לרשויות הערביות.

חסמים בתנאי סף:

א. חיוב הרשות המקומית להתקשר עם ספקים חיצוניים – תנאי ממנו פטורות רשוייות מקומיות באיו"ש:

סעיף 8 בקו"ק מונה מספר תנאי סף מקצועיים, כאשר בין היתר הוא מחייב את הרשות המקומית, כגוף המגיש את הבקשה, להציג כי היא בעלת חוזה התקשרות בתוקף עם גוף מוכר לפי סעיף 23ב.2 לחוק להסדרת הטיפול באריזות תשע"א-2011 וכן גוף מוכר לאיסוף פסולת אלקטרונית ע"פ סעיף 27 לחוק לטיפול סביבתי בציוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, תשע"ב-2012, או צורפה התחייבות שלה לביצוע התקשרות כזאת, תוך 6 חודשים מיום קבלת ההתחייבות.

תנאי סף זה לא יחול על רשויות מקומיות בתחומי יהודה ושומרון. עולה השאלה, מדוע לא להשמיט תנאי זה גם עבור ישובי החברה הערבית, אשר מוגדרים לצורך קול-קורא זה, כחוסים תחת תכנית לצמצום פערים.

ב. זכויות במקרקעין לצורך הקמת מרכז מחזור עירוני גדול:

גם כאן, המחסור בקרקע פנויה מתאימה ברשויות הערביות לצד הכשלים בהוצאת היתר בניה, מהווה הלכה למעשה חסם בפני יישום הקול קורא, ועשוי להצביע אף על חסם בפני רשויות מקומיות ערביות מלגשת ו/או לזכות בקול קורא.

ג. עדיפות לאיגוד ערים:

מרבית התקציבים הוקצו באמצעות אשכול ערים נגב מערבי, בסכום כולל של קרוב ל-5,000,000 ₪. באשכול ערים נגב מערבי ישנן 2 רשויות מקומיות ערביות בלבד, אשר גודל האוכלוסייה בשתיהן יחדיו מגיע לכ- 90,000 תושבים. במקביל, הרשויות המקומיות הערביות שקיבלו באופן ישיר תקציב במסגרת קול קורא זה היו 6 בלבד: אכסאל, בסמ"ה, עילוט, משהד, ריינה ועין-מאהל (סה"כ אוכלוסיה כולן יחדיו כ- 75,000 איש), כאשר התקציב שקיבלו כולן יחדיו מגיע לפחות מ- 2,000,000 ₪ בלבד. לעומתן, מעל 40 רשויות מקומיות יהודיות קיבלו באופן ישיר תקציב להקמה ושדרוג של מרכזי מחזור (בתקציב של מעל 140,000,000 ₪).

ד. השתתפות עצמית (מאצ'ינג):

קיימות מספר נוסחאות לקביעת גובה התמיכה, כאשר בעיקרה אינה עולה על 90%, ומכאן הרשויות המקומיות הערביות, בהיותן מוחלשות כלכלית, עשויות להיות מורתעות מלגשת לקו"ק ולחלופין לממש את התמיכה.

78. הודעת המשרד להגנת הסביבה מיום 14.3.2024, ראה קישור: https://www.gov.il/he/pages/1st-round

קול קורא מס' 14848 – סביבטבע 2022

תאריך פרסום	מועד אחרון להגשה	תקציב שהוקצה (₪)	התחייבות תקציבית (₪)	סטטוס
19.6.2022	4.9.2022	6,000,000	1,855,750	נסגר

מטרת הקול קורא:

הכנת מסד נתונים לתשתיות טבע עירוני (סקר טבע עירוני), מיפוי מפגעים סביבתיים באתרי טבע, הכנת מסמך הנחיות לטיפוח אתרי טבע וטיפול במפגעים סביבתיים ברשויות המקו־מיות (מדריך), והפקת אירועי חינוך להטמעת חשיבות הטבע העירוני. ביצוע סקר תשתיות טבע עירוני והנתונים המתקבלים מהסקר מסייעים לרשויות מקומיות בתחומי תכנון, תכנון תשתיות, חינוך וקהילה.

כיבים, כאשר לכל רכיב יש סכומי ושיעורי תמיכה שונים, אשר בכל אחד מהם יש מספר אופנים לתקצוב, כדלהלן:

1. יצירת מסד נתונים לתשתיות טבע עירוני (נספח א) – שיעור השתתפות המשרד לא יעלה על 80% מעלות הפעילות, כאשר בכל מקרה, סכומי התמיכה נעים בין 100,000 ₪ (כולל מע"מ), עבור עיריה או מועצה מקומית, או 250,000 ₪ (כולל מע"מ), עבור איגוד ערים, המגיש עבור 5 רשויות מקומיות או יותר;

2. מיפוי מפגעים סביבתיים באתרי טבע עירוני (נספח ב) – שיעור ההשתתפות לא יעלה על 60% מעלות הפעילות, והוא לא יעלה על הנמוך מבין אלה:

עבור עירייה או מועצה מקומית אחת – עד 10,000 ₪ (כולל מע"מ);

עבור מוא"ז אחת או איגוד ערים – עד 15,000 ₪ (כולל מע"מ);

3. הכנת מדריך לטיפוח שטחים טבעיים וטיפול במפגעים סביבתיים (נספח ג) – שיעור השתתפות המשרד לא יעלה על 80% מעלות הפעילות, כאשר בכל מקרה הוא לא יעלה על 50,000 ₪ (כולל מע"מ);

4. הפקת יום עיון ארצי או אירוע חינוך גדול להנגשת תוצרי טבע עירוני (נספח ד) – שיעור ההשתתפות של המשרד לא יעלה על 60% מעלות הפעילות, ובכל מקרה לא יעלה על 25,000 ₪ (כולל מע"מ).

יישום תקציבי:

נכון לאוגוסט 2024, סך ההתחייבויות במסגרת הקול הקורא עומד על כ-1.9 מיליון ₪, המהווים 31% בלבד מתקציב שהוקצב לקול קורא.

קיימים שני חסמים עיקריים:

1. השתתפות עצמית/שיעורי תמיכה חלקית ונמוכה - בהינתן שרוב גדול של הרשויות הערביות סובל מגרעון תקציבי והעדר איתנות פיננסית, הרי שתקצוב חלקי של הפעילות הנתמכת, גם אם על-אף שלרוב גובה התקצוב מגיע ל- 80%, עדיין מדובר בשיעור שחלק מהרשויות עשויות להתקשות לעמוד בו.

2. מועדי תשלום - בקשות שמשך הכנתן עד 24 חודשים – תשלום אחד עם סיום ביצוע הפעילות; בקשות שמשך הכנתן 30 חודשים – 2 תשלומים, הראשון – עם סיום רכיבים 1 ו- 2, והשני – עם סיום רכיב 3 או 4. (לכל רכיב הוקצאה תקופה, אשר נעה בין 12 חודשים ל- 24 חודשים, כאשר פעילות מורכבת ממספר רכיבים, מועד סיומו הוא עד 30 חודשים).

העובדה שהתקציב מועבר רק עם סיום ביצוע כל רכיב, מחייבת את הרשות לשלם מכיסה לספקים/ בעלי תפקידים, עד לקבלת התשלום. גם כאן, כאשר הרשויות הערביות סובלות מגירעון תקציבי, דרכי התשלום מציבים מעמסה כספית נוספת.

78. הודעת המשרד להגנת הסביבה מיום 14.3.2024, ראה קישור: https://www.gov.il/he/pages/1st-round

קול-קורא מס' 15013/22 (מסלול ב' לחברה הערבית)
הכנת תכניות בנושאי היערכות לשינוי אקלים

תאריך פרסום	מועד אחרון להגשה	תקציב שהוקצה (₪)	התחייבות תקציבית (₪)	סטטוס
15.8.2022	20.10.2022	6,200,000	7,000,000	נסגר

מטרת הקול קורא:

לרשויות המקומיות תפקיד חשוב בהיערכות לשינויי האקלים[79], לצורך זה, החל המשרד להג־ נת הסביבה לפרסם קולות קוראים לתמיכה בפעולות של רשויות המקומיות, שמטרתן גיבוש תכנית מקומית להיערכות לשינוי האקלים, כמו כן, תמיכה במחקרים בתחום.

להבדיל משאר התחומים והפעולות, בהם המשרד להגנת הסביבה תומך ומתקצב, התמיכה בגיבוש תכנית להיערכות לשינוי האקלים ייחודית, מעצם היותה הוליסטית ואינה מוגבלת להיבט סביבתי מסוים, בעלת ראייה ארוכת טווח והיא חופפת או משיקה לתחומי עשייה אח־ רים[80]. ככזו, עשויה להיות לתכנית ההיערכות חשיבות גדולה, דווקא עבור רשויות מוחלשות, ובכלל זאת הרשויות המקומיות הערביות, אשר עבורן יישום תכנית מסוג זה עשוי להוביל ליציאה מקבעון המוחלשות ולתנופה במגוון רחב של תחומים, סביבתיים ואחרים.

אך לא רק זאת, החשיבות של היערכות לשינוי אקלים נובעת מהיותה צורך דחוף של השעה. נוכח אירועי אקלים קיצוניים, אשר הולכים ומתרבים ונוכח התחזיות, המעלות חשש ממשי לסיכון חיי אדם.

יישום תקציבי:

• נכון לאוגוסט 2024, סך ההתחייבויות במסגרת הקול הקורא עומד על כ-7 מיליון ₪, המהווים 117% מהתקציב שהוקצה.
• נתונים אלו מעידים על היענות גבוהה מצד הרשויות, ככל הנראה בשל העובדה כי מדובר בתקציב עבור תוצר ממוקד והיישום היה באמצעות יועצים חיצוניים ולא מדובר בתקציבים שהועברו ישירות לרשויות. מה שמצביע על צורך ממשי במימון בתחום זה.

79. משרד ראש הממשלה, אגף פנים, "תכנון ופיתוח, היערכות לשינוי אקלים ברשויות המקומיות", 12 ביוני 2022.
80. המדריך, עמ' 8.

חסמים בתנאי סף:

1. ישובים עם גודל אוכלוסייה של 10,000 ומעלה - הגישה לקו"ק נתונה רק עבור רשויות, שבהן גודל האוכלוסייה הינו מ- 10,000 איש ומעלה; מנתוני הלמ"ס הנוגעים לרשויות המקו־ מיות, אשר התפרסמו ביום 29.7.2024, ואשר נכונים לשנת 2021 , עולים הנתונים הבאים:

• מתוך של 85 רשויות מקומיות ערביות, ב- 33 מהן (יותר משליש), גודל האוכלוסייה קטן מ- 10,000 איש.

• רק ב- 3 רשויות ערביות, גודל האוכלוסייה גדול מ- 50,000 תושבים, והן: אום אל-פחם, נצרת ורהט.

• מתוך אשכולות הערים, רק באשכול 1, גודל האוכלוסייה בסך הרשויות הערביות החברות מגיע ליותר מ- 200,000 איש.

בדיקה של רשימת הישובים שזכו בתמיכה בקו"ק זה (מפורסמת באתר של המשרד להגנ"ס, מבלי שצוין תאריך הפרסום), מלמדת כי רק 25 רשויות ערביות זכו בתמיכה במסגרת זו היינו: כ- 29% בלבד מסך הרשויות הערביות, כאשר סכום ההתחייבות הממוצע לכל רשות עומד על כ-282 אלף ₪ .

2. סכום תמיכה מוגדל לרשויות מעל 50,000 תושבים, כאשר רק 3 רשויות עומדות בתנאי זה - התמיכה המוגשת במסגרת הקו"ק מבדילה בין רשויות שבהן גודל האוכלוסייה נע בין 10,000 ל- 49,999 תושבים – אלה יקבלו עד 278,000 ולא יותר מעלות הכנת הת־ כנית שאושרה על-ידי המשרד; רשויות שבהן גודל האוכלוסייה 50,000 – אלה יקבלו עד 350,000 ולא יותר מעלות הכנת התכנית שאושרה על-ידי המשרד. מנתוני הלמ"ס הנכונים לשנת 2021, עולה כי ישנם רק 3 רשויות ערביות, בהן גודל האוכלוסייה גדול מ- 50,000 תושבים: אום אל-פחם, נצרת ורהט, כאשר בהתאם לרשימת מקבלי התמיכות נצרת קיבלה תמיכה מוקטנת, של 278,000 בלבד, ואילו שתי האחרות קיבלו תמיכה מוגדלת: א.א.פחם – 350,000 ₪; רהט – 340,000 ₪.

78. הודעת המשרד להגנת הסביבה מיום 14.3.2024, ראה קישור: https://www.gov.il/he/pages/1st-round

קול קורא מס' 14561/22 למתן תמיכה בנושא הפחתת מזיקים תברואיים למניעת התפשטות מחלות זואונוטיות ומזיקים פולשים לשנת 2022 – מסלול ב' (עודכן ביום 6.4.2022)

תאריך פרסום	מועד אחרון להגשה	תקציב שהוקצה (₪)	התחייבות תקציבית (₪)	סטטוס
	15.5.2022	5,000,000 3 מלש"ח - לתושבים; 2 מלש"ח - לחולדות	5,578,311	נסגר

הקו"ק אשר יועד לחברה הערבית הוגבל ל- 2 נושאים בלבד: יתושים וחולדות, כאשר במסלול הכללי, מתוקצב בהיקף של 15 מלש"ח ושם הוא מיועד ל- 4 נושאי תמיכה: יתושים (קדחת מערב הנילוס), זבובי חול (לישמיניה), חולדות ונמלת האש הקטנה.

מטרת הקול קורא:

התמודדות (מניעה וטיפול) עם מפגעי מזיקים תברואיים הבאים: יתושים, זבובי חול, חולדות ונמלת האש הקטנה.

יישום תקציבי:

• נכון לאוגוסט 2024, סך ההתחייבויות במסגרת הקול הקורא עומד על כ-5.5 מיליון ₪, המהווים 112% מהתקציב שהוקצה.

• נתונים אלו מצביעים על היענות גבוהה ודרישה משמעותית מצד הרשויות המקומיות להפחתת מזיקים תברואתיים, מה שמעיד על צורך ממשי בהקצאת מימון נוסף בתחום זה.

• מתוך כלל הרשויות הערביות, רק 17 רשויות קיבלו תקציב, היינו: כ- 20% בלבד מסך הרשויות הערביות.

חסמים בתנאי סף:

1. מתן עדיפות לאשכולות ערים או איגודי ערים:

בקשות המוגשות על-ידי אשכולות ערים או על-ידי איגוד ערים, גוברות על בקשות המוגשות על-ידי רשות מקומית או עירייה. עובדה זו עשויה להיות חיובית בהיבט של איגום משאבים, אולם מנגד היא נוגסת בסמכויות של הרשות המקומית.

2. גודל אוכלוסיה כאמת-מידה לצורך מתן ניקוד פוגע ביותר משליש מהרשויות הערביות:

בתת הפרק הנוגע לתמיכה עבור נושא היתושים והחולדות, קיימת התייחסות לאופן בו נעשה השיפוט של הבקשות. בין היתר מצוין כי יוענק ניקוד בהתאם להיקף האוכלוסייה בסיכון מבתי הגידול, אליהם מתייחס הפרויקט בשטח הרשות המקומית (עירייה/מועצה מקומית/מועצה אזורית) נשוא הבקשה. בהתאם לכך, ישובים שבהם גודל האוכלוסייה קטן מ- 10,000 תושבים, יקבלו ציון נמוך של 5 נק' בלבד (כאשר שאר התפלגויות הניקוד מחולקות כך: יותר מ-100,000 תושבים (25 נקודות); בין 10,000 ל-100,000 תושבים (15 נקודות).

יצוין כי מתוך 85 רשויות ערביות, ב- 32 מספר התושבים קטן מ- 10,000 תושבים. כלומר, יותר משליש מהרשויות הערביות מקבלות ניקוד נמוך, אשר לא בהכרח יקוזז בפרמטרים אחרים באופן משמעותי.

3. שיעורי התמיכה עומדים על 90% - דבר אשר עשוי להוות קושי עבור רשויות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך.

התכנית הסביבתית במסגרת תכנית החומש 550:

תמונת מצב, פערים וחסמים ביישום

ספטמבר 2026



אדם טבע ודין
ADAM TEVA V'DIN
أدام طبيعة ودين
Strategic Advocates for a Better Environment

مواطنون من أجل البيئة
אזרחים למען הסביבה
Citizens For the Environment

مركز مساواة
מרכז מוסאוא
Mossawa Center