

11 בנובמבר 2025

לכבוד

עו"ד גלי בהרב-מיארה
היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

הנדון: ביטול הסטת תקציבים המיועדים לתוכנית החומש לחברה הערבית

הריני לפנות אליכם בבקשה כי לא תקודם הצעת החלטת הממשלה "מענים משלימים ודחופים לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית ותיקון החלטת ממשלה" (להלן: **הצעת המחליטים** או **ההצעה** או **הסטת התקציבים**) שמקדמת השרה לשוויון חברתי מאי גולן (להלן: **השרה**). בהצעה זו מבקשת השרה להסיט קרוב ל-3 מיליארד שקלים שהוקצו לרווחת החברה הערבית במסגרת החלטת ממשלה מס' 550 מיום 24.10.2021 לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026 (להלן: **החלטה 550** או **תוכנית החומש**) לטובת המשרד לביטחון לאומי, על מנת לכלכל תוכנית לטיפול בפשיעה בחברה הערבית. ההצעה, המבקשת להסיט קרוב ל-10% מהתקציב המיועד למימוש תוכנית החומש, עתידה להפלות את האזרחים הערבים בכל תחומי החיים המוסדרים בהחלטה 550, וסופה לגזול משאבים יקרים מהחברה הערבית הזקוקה לה נואשות. בנוסף, היא אינה סבירה בעליל, נגועה בחוסר תום לב מובהק, מתבססת על תשתית עובדתית רעועה, ועשויה להיות נגועה בשיקולים זרים, והכל כפי שיתואר להלן.

רקע

1. תוכנית החומש לחברה הערבית היא תוכנית ממשלתית רב-שנתית שנועדה לצמצם פערים כלכליים וחברתיים בין החברה הערבית לבין כלל האוכלוסייה בישראל. היא מהווה המשך והרחבה של החלטה 922 משנת 2015, שהתמקדה בהקצאת תקציבים ייעודיים לרשויות הערביות ולשיפור תשתיות, חינוך ותעסוקה. החלטה 550 הרחיבה את ההשקעה לתחומים נוספים כמו בריאות, ביטחון אישי, תחבורה, חדשנות וכלכלה דיגיטלית, ונועדה לחזק את היישום בפועל באמצעות מנגנוני פיקוח ותיאום בין משרדי הממשלה.
2. בד בבד לכינונה של החלטת 550, ניתנה החלטת ממשלה מס' 549 מיום 24.10.2021 לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026 (להלן: **החלטה 549**). שתי החלטות אלו ניתנו באותו יום ממש, מתוך התפיסה כי סוגיות עומק חברתיות כלכליות בחברה הערבית משפיעות באופן דרסטי על הפשיעה והאלימות בחברה, ולהפך. משכך, הגדירה החלטה 549 כי במסגרת מאבקה בפשיעה, היא תפעל לצמצום פעריה של החברה הערבית: סעיף 2.ב. להחלטה קובע כי ייעשה טיפול מקיף בסוגיות עומק, ובכלל זה "פעולות להרחקה ממעגלי הפשע ולמניעת הידרדרות והצטרפות אליהם... יצירת מסגרות השכלה, תעסוקה, חינוך והכשרה לגברים צעירים בני החברה הערבית לטובת שילובם במסלול חיים נורמטיבי, טיפול ומניעת אלימות במוסדות חינוך ובקרב בני נוער, חיזוק כלים רווחתיים". למימוש מטרות אלו, סעיף 2.ו. קובע

מטרה נוספת: "סנכרון ושיתוף פעולה עם התכניות לקידום כלכלי-חברתי לחברה הערבית לחיזוק הדדי של המאמצים הממשלתיים". כלומר, לשיטת הממשלה, מימוש החלטה 549 מחייב שיתוף פעולה הדוק עם החלטה 550.

3. בימים אלו מקדמת השרה לשוויון חברתי הצעה להסטת קרוב ל-3 מיליארד שקלים שהוקצו למימוש החלטה 550, על חשבון קידום של תחומים שונים שנועדו לפיתוח החברה הערבית, כמו חינוך, בריאות, תעסוקה, תחבורה ועוד. לפי ההצעה, הקיצוצים בתקציב החלטה 550 לשנים 2025-2026 יועברו למשרד לביטחון לאומי ולמשטרה לשם תקצובה של תוכנית לטיפול בפשיעה בחברה הערבית, בהתבסס על הקביעה הלא-מנומקת לפיה תקציבים אלו לא ינוצלו, ועל הטענה כי יש צורך בוער בקידום המאבק בפשיעה. בהקשר זה יש לציין שזו אינו הקיצוץ התקציבי הראשון לתוכנית זו: ביום 14.1.2024 ניתנה החלטת ממשלה מס' 1274, במסגרתה הופחתו תקציביהם של תוכניות שונות – ובהן החלטות 549 ו-550 – ב-15% מתקציבם המקורי.

4. הצעת המחליטים נסמכת על כספים המהווים חלק ניכר מתקציב החלטת 550, ותהא כרוכה בהפחתתם של התקציבים המיועדים למימושם של כ-70 (!) סעיפים שונים בהחלטה, ובהם סעיפים העוסקים בבינוי כיתות לימוד חדשות וגני ילדים ביישובים ערבים; תוכניות הכשרה לעובדים סוציאליים; חיזוק היערכות הרשויות המקומיות לחירום; תגבור מענים פסיכו-סוציאליים וקהילתיים ברשויות הערביות; גיבוש תוכניות עומק לטיפול ומניעה של סוכרת, השמנה, עישון ומחלות ריאה, ולקידום בריאות האישה, בריאותם של תינוקות וילדים ובריאות הנפש; קידום תוכניות להכוונה תעסוקתית של נוער ערבי בגיל תיכון; הרחבה והנגשה של שירותי התחבורה הציבורית ביישובים ערביים, ובכלל זה גם הנגשת תחנות האוטובוס לאנשים עם מוגבלות; פיתוח ושיקום תשתיות בשכונות ערביות, לרבות תשתיות חשמל ותשתיות לניקוז מי גשמים למניעת הצפות; קידום מוסדות תרבות בחברה הערבית; הסעת עובדים למרכזי תעסוקה; מניעת תאונות דרכים; קידום בעלי עסקים ערבים בשווקים הבינלאומיים והגדלת היקף הייצוא של עסקים אלו; ועוד ועוד.

5. בנוסף, דיווחים מהתקשורת מלמדים כי השרה עשויה להימצא בניגוד עניינים, משום שהיא נחקרת בעבירות טוהר המידות, ומשכך, ייתכן שאינה רשאית כלל להעביר תקציבים לידי המשטרה. לפי הדיווחים, דיונים בעניין, במעמד היועצת המשפטית לממשלה, המשנה ליועצת בעניינים ציבוריים-מינהליים ויועצת המשרד לשוויון חברתי וקידום האישה, נערכים בימים אלו ממש (להרחבה, ראו: טלי חרותי-סובר, "האם השרה מאי גולן, שנחקרת במשטרה, תוכל להעביר לה מיליארדי שקלים?", *The Marker* (5.11.2025)).

הטיעון המשפטי

6. הסטת התקציבים עתידה לפגוע קשות בזכותם של האזרחים הערבים לשוויון בכל תחומי החיים המוסדרים בתוכנית החומש, בשל חלוקת תקציבים מפלה. יתרה מזו, הסטת התקציבים אינה סבירה, לוקה בחוסר תום לב חמור, ואינה מתבססת על תשתית עובדתית מלאה.

הסטת התקציבים מפלה את החברה הערבית

7. כפי שהוצג לעיל, הסטת התקציבים תצמצם את התקציבים המיועדים למימוש סעיפים שונים ומגוונים בהחלטה 550, אשר נועדו לפתח, לשפר ולתחזק תחומים רבים בחיי היום-יום של האזרח הערבי. עולה אפוא, כי אם יקוצץ תקציבה של תוכנית החומש, סעיפים רבים העוסקים

במימוש זכויות יסוד של החברה הערבית לא יוצאו לפועל או יקבלו ביטוי חלקי בלבד, בעוד תוכניות מקבילות לחברה היהודית ימשיכו לפעול מכיוון שמקורן התקציבי של אלו מצוי בתקציב השנתי הכללי. אם כך, הסטת המשאבים תוביל **לפגיעה חמורה בזכותם לשוויון של אזרחים ערבים ולהפליה תקציבית אסורה על רקע קבוצתי**.

8. הפגיעה בשוויון מחמירה נוכח העובדה כי מטרתה המקורית של תוכנית החומש היא לתקן עוול היסטורי והפליה רבת שנים בתקציבים לחברה הערבית אל מול החברה היהודית, באמצעות צמצום פערים ההולכים וגדלים כתוצאה משנים רבות של הזנחה. הסטת המשאבים תגדיל את הפערים בין החברה הערבית לחברה היהודית, הקיימים ממילא. תוכנית החומש, כאמור, מסדירה קשת של תחומים, הנוגעים בליבת חיי היום-יום של כל אזרח ערבי. פגיעה בתקציביה, מבלי להעמיד חלופה הולמת, שקולה לפגיעה קשה בחברה הערבית כולה, ובה בלבד.

הצעת המחליטים אינה סבירה, לוקה בחוסר תום לב ואינה מבוססת על תשתית עובדתית מלאה

9. הגם שהמדינה רשאית לערוך שינויים תקציביים, סמכות זו אינה גורעת מחובתה לערוך שינויים אלו בסבירות, בתום לב, בהגיונות ובאופן מידתי (בג"ץ 8749/13 שפיר נ' שר האוצר פסקה 33 לפסק דינה של הנשיאה נאור (13.8.2017)) ובהתבסס על תשתית עובדתית "[...] המשקפת את היחס בין התכלית שלשמה נועדה ההקצאה הכספית לבין העובדות הרלוונטיות" (בג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות נ' שר הבינוי והשיכון פסקה 6 לפסק דינה של השופטת ביניש, פ"ד נו(2) 79 (2001)).

10. כמתואר בהצעת המחליטים, הסטת התקציבים נועדה על מנת לקדם טיפול באלימות ובפשעה בחברה הערבית. יובהר, ומבלי להביע עמדה בעניין התוכנית המוצעת: אין עוררין על כך שהמאבק בפשיעה הוא חיוני ובעל דחיפות מיוחדת נוכח אוזלת ידה של המדינה לטפל בפשיעה המשתוללת שהובילה למספר קורבנות חסר תקדים, בהם ילדים רבים. עם זאת, למאבק בפשיעה זו יועדה **תוכנית נפרדת ובעלת מקורות תקציביים משלה** במסגרת החלטה 549. כפי שתואר ברקע לפנייתנו, שתי החלטות הממשלה משלימות זו את זו. לפיכך, הסטת התקציבים המיועדים לפיתוח רווחתה של החברה הערבית לטובת טיפול בפשיעה היא אבסורדית, שכן אם תוכניות אלו יבואו אחת על חשבון השנייה, אף אחת מהן אינה צפויה לממש את ייעודה.

11. מאבק נכון, ראוי וצודק בפשיעה מחייב מקורות תקציביים משלו. ככל שהתקציב המיועד לתוכנית 549 אינו מספיק לצורך כך, על המדינה לפעול בערוצים אחרים למציאת תקציבים נוספים, ולא לגזול כספים חיוניים לרווחת החברה הערבית מתוך תוכנית החומש. המאבק בפשיעה הוא אינו בעיה של החברה הערבית בלבד, אלא של החברה הישראלית כולה. לא יעלה על הדעת כי רק אזרחים ערבים ייאלצו לשלם לבדם על המאבק בפשיעה, ולהקריב לצורך כך את תשתיות הבריאות, החינוך, התעסוקה, הדיור והרווחה המינימליות המגיעות להם מתוקף היותם אזרחים, במיוחד כאשר השקעה בתחומים אלו מהווה כלי משלים לטיפול בפשיעה בחברה הערבית ולמיגורה. **הצעת המחליטים לא מתחשבת ברווחתה הכלכלית והחברתית של החברה הערבית במסגרת מכלול השיקולים שהסתמכה עליהם, הן כמרכיב חיוני במאבק בפשיעה והן כמטרה בפני עצמה, ולא את הפגיעה הקשה בזכות החברה הערבית לשוויון, ולכן אינה סבירה**.

12. **חוסר הסבירות של הצעת המחליטים מתבטא גם במתן משקל יתר לטענה בדבר אי-הקצאתם ואי-מימושם של תקציבי החלטת 550 כבסיס לגיבוש ההצעה**. כאמור, הצעת המחליטים

מצדיקה את ההיסמכות על המקורות התקציביים של החלטה 550 בטענה שאלו אינם ממלאים את ייעודם ממילא וכי לא צפוי שינוצלו בשנים 2025-2026. זו טענה מקוממת ביותר, שכן השרה שעומדת מאחורי החלטת המציעים, היא אותה השרה שמונעת את חלוקתם של תקציבים למימוש החלטה 550: מאז כניסתה לתפקיד לפני קרוב לשנתיים, השרה לשוויון חברתי לא כינסה את הוועדה המתמדת שהיא עומדת בראשה, אשר בין שלל תפקידיה, אמונה על יישום החלטת הממשלה ועל חלוקת התקציבים למימוש החלטה זו. זאת, על אף שסעיף 32(ח) להחלטת ממשלה 550 קובע שעל הוועדה להתכנס, לכל הפחות, פעמיים בשנה.

(להרחבה, ראו: שחר אילן, "השרה שאחראית על פיתוח החברה הערבית, אבל פועלת לחבל בה" **כלכליסט** (21.11.2024); טלי חרותי-סובר, "הוועדה לביקורת המדינה: דפוס פעולה שיטתי וחריג במשרד לשוויון חברתי בראשות מאי גולן", **The Marker** (8.9.2025); [פניית האגודה לזכויות האזרח](#) בדרישה לכנס את הוועדה המתמדת ליישום תוכנית החומש לחברה הערבית מיום 2.6.2024).

13. משכך, הנמקת ההחלטה להסיט משאבים מתוכנית החומש באמתלה כי אלו לא מוקצים ומנוצלים כראוי, עולה גם **כדי חוסר תום לב מובהק הגובל בזדון ובחוסר הגינות משווע, ונסמכת על תשתית עובדתית חלקית ומטעה**, אשר אינה חושפת באילו נסיבות כספי החלטה 550 נותרו מיותרים. נוכח כך, ונוכח ניגוד העניינים הפוטנציאלי שמצויה בו השרה, קיים חשש ממשי כי הצעת המחליטים מבוססת על שיקולים זרים.

14. לאור כל האמור, אשוב ואבקש כי הצעת המחליטים לא תקודם.

בברכה,

אלזה בונייה, עו"ד

העתקים:

השרה לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה, ח"כ מאי גולן

מזכיר הממשלה, מר יוסי פוקס

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ד"ר גיל לימון