

מבט על, גיליון 900, 20 בפברואר 2017

סטאטוס ביצוע תכנית החומש לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים

מאיר אלרן, ערן ישיב, מוחמד אבו נסרה, אלון ריגר

ב-30 בדצמבר 2015 אימצה ממשלת ישראל פה אחד את תכנית החומש לפיתוח כלכלי (2016-2020) של האוכלוסייה הערבית בישראל, לצורך שילובה בכלכלת המדינה (החלטת ממשלה 922). המסגרת התקציבית הכוללת שהוצגה אז למימוש התכנית עמדה על כ-15 מיליארד שקל. מאז עברה יותר משנה. להלן נסקור את הביצוע של התכנית הלכה למעשה, בהמשך לדוח קודם (מבט על, גיליון 845, 10 באוגוסט 2016). זאת, על יסוד הנחה כי ביצוע סדור ובלתי מותנה של התכנית, על כל רכיביה, הוא אמת מידה ראויה לבחינת התייחסות הממשלה למיעוט הערבי בכלל.

מה התבצע עד כה?

- א. הליכי תקצוב: התכנית המקורית כללה פרויקטים בהיקף כולל של 9.7 מיליארד שקל לפיתוח כלכלי ו-5.8 מיליארד שקל לחינוך. התכנית הוצגה כמיועדת לצמצום פערים בין האזרחים היהודים והערבים, בין היתר על ידי השוואת חלק ממנגנוני ההקצאה המפלים. מאז, כל מה שתוכנן תוקצב.
- ב. היערכות וגיווש תכניות עבודה: חלק ניכר מתכניות הפיתוח – תשתיות כבישים, מוסדות ציבור, פיתוח למגורים – מיועד לביצוע על ידי משרדי הממשלה. הביצוע צפוי להתחיל ב-2017. גם הרשויות המקומיות הערביות, האמורות לבצע תכניות בעצמן (בעיקר מוסדות ציבור) מצויות בשלב ההיערכות.
- ג. דיוור: נחתמו הסכמים עם 23 רשויות ערביות (שתיים טרם חתמו). כן נחתמו הסכמים לביצוע פעולות ממוקדות ב-54 רשויות ערביות. על בסיס הסכמים אלו, תחל הבנייה ב-2017.
- ד. חינוך: 55 מיליון שקל הועברו לשיפור איכות ההוראה. נקבעו יעדים לשיפור הישגי התלמידים שאף עוגנו בהחלטת ממשלה. במסגרת התקצוב הדיפרנציאלי של מקצועות הליבה בבתי ספר יסודיים ובחטיבות הביניים, הוספו לבתי הספר הערביים 52,000 שעות לימוד, בעלות של 350 מיליון שקל. 91 מיליון שקל הוקצו להשכלה גבוהה, לצורך עידוד ערבים במוסדות האקדמיים.
- ה. חינוך בלתי-פורמאלי: יצא קול קורא לרשויות המקומיות הערביות, לביצוע תכניות בהיקף של 70 מיליון שקל. כל הרשויות המקומיות נענו לקריאה. הוקם מנגנון ניהול וביצוע כדי להבטיח חלוקה שוויונית של משאבים והסרת חסמים.
- ו. בריאות: בהתאם להחלטת הממשלה, גובש מתווה לאיחוד בתי החולים בנצרת. טרם גובשו תכניות מפורטות ומודל כלכלי.
- ז. תעסוקה: 97 מיליון שקל הוקצו לפיתוח אזורי תעסוקה ו-50 מיליון שקלים הוקצו לתפעול 21 מרכזי הכוון תעסוקתיים. 33 מיליון שקל הוקצו לתמרוץ מעסיקים להעסקת עובדים ערביים. הצפי הוא לקליטה של כ-700 מועסקים חדשים.
- ח. מעונות יום: לצורך עידוד תעסוקת נשים הוקצה סך של 22.4 מיליון שקל לבינוי מעונות יום בשנת 2016. בשנה זו אושרו לבנייה 53 מעונות.
- ט. תחבורה: במטרה להעלות את היקף המשתמשים בתחבורה הציבורית ולשפר הנגישות לאזורי תעסוקה ומוקדי השכלה גבוהה, הוקצה ב-2016 סך של 100 מיליון שקל להוספת 44 קווי אוטובוס, לתגבור תדירות קווים קיימים ולהארכת מסלוליהם ביישובים הערבים. כן גובשה תכנית לשדרוג כבישים בעלות של 405 מיליון שקל. התכנון הושלם והוצאו הרשאות לביצוע.
- י. חיזוק הביטחון האישי: התוכנית המשטרתית לשיפור הביטחון האישי ביישובים ולחיזוק הנוכחות המשטרתית נמצאת בהליכי ביצוע מתקדמים. 120 מיליון שקל הוקצו לכך.
- יא. מים וביוב: כיום, כל הרשויות הערביות, למעט ארבע, מאוגדות בתאגידי ביוב אזוריים. בשנה החולפת צורפה העיר טייבה לתאגיד ביוב. סה"כ תוקצבו ב-2016 פרויקטים בתחום זה ב-240 מיליון שקל.

תכנית חדשה ליישובי המגזר הבדואי

בנוסף, הגישו באחרונה משרד האוצר ומשרד החקלאות (המופקד על פיתוח הישובים הבדואים בנגב) תכנית חומש חדשה (2017-2022) לקידום החברה הבדואית, בהיקף כולל של כ-3.21 מיליארד שקל. עיקר התכנית – קידום הבנייה המוסדרת ביישובים המוכרים, בניית כותות (1.2 מיליארד שקל), שיפור איכות החינוך (320 מיליון שקל), קידום התעסוקה וחיזוק הרשויות המקומיות (חצי מיליארד שקל). גולת הכותרת של התכנית היא בנייה של כ-25 אלף יחידות דיור על קרקעות המדינה, בתקציב מצטבר, מותנה במימוש, של 10 מיליארד שקל. על פניו, מדובר בהצגת פתרון מערכתי למצוקה הקשה של קרקעות ובנייה מוסדרת של בדואים. כמו התכנית הגדולה, גם זו המיועדת למגזר הבדואי, נתקלת בהתנגדויות ובהתניות בתוך הממשלה ועתידה אינו ברור.

חסמים ליישום תכנית החומש

כפי שהוצג לעיל, חלה התקדמות לא מעטה במספר תחומים חשובים. עם זאת, התמונה הרחבה מצביעה בעליל על כי בשנה הראשונה למימוש עסקו בעיקר בהיערכות תכנונית וארגונית, כולל הקצאות תקציביות ממשרד האוצר למשרדי הממשלה (בהיקף של 2.4 מיליארד שקל) ולרשויות המקומיות, והרבה פחות בביצוע. זאת, נוכח שורה של חסמים, ביניהם: (1) קשיים ניהוליים ברשויות המקומיות הערביות: מרבית הרשויות סובלות מתפקוד חסר, הנובע גם מהיעדר ניסיון בניהול פרויקטים גדולים. לצורך חיזוקן הועבר ב-2016 לרשויות המקומיות סך של 900 מיליון שקל. (2) סבך הבירוקרטיה הממשלתית: יישום התכנית מחייב שיתוף פעולה, גמישות, והעברת תקציבים סדורה. תהליכים מורכבים אלה נתקלים בדרך כלל בעיכובים בפרויקטים גדולים. המשרד לשוויון חברתי והרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים פועלים לזיהוי החסמים ולהסרתם. זה גם אחד מיעדיה של ועדת ההיגוי הבין משרדית. (3) האווירה הפוליטית הבעייתית השוררת בין הממשלה לציבור הערבי.

סיכום והמלצות

לכאורה, ניתן להצביע על התקדמות בביצוע תכנית החומש. בחלק מהנושאים חלה אף התקדמות ניכרת, אך ככלל, היישום נמצא בראשיתו. נוכח מורכבות התכנית ומגבלותיהן של הרשויות המקומיות הערביות, יש מקום לצפות לעיכובים נוספים. עם זאת, ניתן לקוות שבעתיד חלק מהחסמים יוסרו ואולי אף תסתמן תנופה בביצוע. זאת, בעיקר משום התרומה של גורמים חשובים הפועלים ללא לאות לקידום התכנית. ביניהם ניתן לציין את משרד האוצר וגורמי התקצוב שלו וכן את הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי. אלה פועלים ביחד עם גורמים חשובים בהנהגה הערבית, מתוך הכרה בחיוניות של יישום מלא של התכנית.

מעבר לכך, קיימת בעייתיות קשה במישור העקרוני. מצד אחד, הממשלה פועלת, גם אם באיטיות, לקידום התכנית. בכך משתקפת מדיניותה המוצהרת המכוונת לצמצום הפערים הקשים בין המיעוט הערבי לרוב היהודי ולקידום השתלבותם הכלכלית והחברתית של האזרחים הערבים במרקם הישראלי הכולל. נראה כי הממשלה מאמצת את רעיון ההשתלבות, לחיזוק הכלכלה הלאומית ולביסוס היציבות והסדר הציבורי. מצד שני, אותה ממשלה וחלק משריה משדרים מסרים מדירים כלפי הציבור הערבי, המהדהדים במישור הפוליטי, החברתי והתרבותי. אלה פוגעים קשות באמון של הציבור הערבי בכוונותיה של הממשלה ומעודדים זרמים אנטי-ערביים וקולות של שנאה בציבור היהודי. כך מתרחב השסע בין יהודים לערבים בישראל.

תפיסה דואלית זו באה לידי ביטוי מצער באירועים האחרונים בכפר הבדואי הלא מוכר אום אל-חיראן, בהם נהרגו השוטר היהודי ארז לוי והמורה הבדואי יעקב אל-קיעאן. התקרית החמורה פוגעת קשות במרקם היחסים הרגיש בין הרוב למיעוט, מכרסמת במידת האמון הנמוכה של הערבים בכוונותיה של הממשלה ובאמינותה של המשטרה, יוצרת מצבים של סיכון והידרדרות בלתי נשלטת ומצמצמת מאד את סיכויי ההצלחה של תכניות החומש.

נדגיש: שילוב ערבים במדינה לא ייכון רק על אדנים של שיפור מצבם הכלכלי, עם כל החשיבות של צמצום הפערים. למימוש חזון השילוב יש להתייחס לערבים, נורמטיבית, הצהרתית, ערכית ומעשית, כאל אזרחים שווי זכויות לכל דבר ועניין.