

לקראת סיום השנתיים הראשונות לתכנית החומש לפיתוח כלכלי של אוכלוסיית

המיעוטים בישראל: סטאטוס ביצוע, תפוקות ואתגרים

מאיר אלרן, מוחמד אבו נסרה, ערן ישיב, מורסי אבו מוך¹

לקראת תום השנה השנייה של ביצוע תכנית החומש לפיתוח כלכלי וחברתי של המגזר הערבי בישראל, ניתן לקבוע כי היישום מתקדם במרבית התחומים, גם אם לא תמיד בקצב הנדרש. ניכרת כבר התחלה של ביצוע פרויקטים חשובים, תוך שנחשפים החסמים הצפויים בקידום התכנית, בעיקר ביכולות הרשויות המקומיות ליישם תכניות בסדר גודל כזה. אולם, אם ביצוע התכנית החיונית לשילוב הערבים בכלכלה הישראלית לא תלווה במדיניות מכילה כלפי המיעוט הערבי, היא לא תצלח ותקציבי הענק ירדו לטמיון.

קרוב לשנתיים מאז אימצה ממשלת ישראל (החלטה 922, 30 בדצמבר 2015) את תכנית החומש (2016-2020) לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית בישראל, בהיקף כולל של כ-15 מיליארד שקל (כולל תקציבי חינוך דיפרנציאליים), אפשר להציג מסקנות ביניים לגבי מימוש ההחלטה הלכה למעשה ומשמעותיותו. זאת, בהמשך לדוחות הקודמים שפורסמו בבמה זו (מבט על 845; 900). נציין כי ביצוע התכנית, הכוללת חמישה עשר נושאי פיתוח שונים, מתנהל באורח סביר, המשקף שיתוף פעולה מבורך בין הממשלה לבין גורמי השטח במגזר הערבי ומציג ניצנים לרווחה ופיתוח, גם אם קיימים חסמים המעכבים את קצב היישום והשינוי האמור לחול בעקבותיו.

יישום התוכנית והתפוקות שהניבה

במהלך שנת 2016, הראשונה ליישום התכנית, הועברו ממשרד האוצר תקציבים בהיקף של למעלה משלושה מיליארד שקל. עד סוף שנת 2017 צפויים לעבור לקראת ביצוע תקציבים כהיקף של כשני מיליארד שקל. העברת התקציבים נעשית ככלל בהתאם לתכנית, ובחלק מהמקרים אף בשיעור העולה על מה שנקבע בה (למשל בתחומי תשתיות תחבורה עירונית ותשתיות מים וביוב). להלן הסעיפים העיקריים בהם חלה התקדמות מאז יצאה התוכנית לדרך והתפוקות שהניבו:

א. חיזוק הרשויות המקומיות: ניכרת ההבנה בין מעצבי התכנית ומבצעה כי החוליה היותר חשובה להצלחתה לטווח הרחוק היא העצמת היכולות התפעוליות של הרשויות המקומיות הערביות. בהתאם לכך הועברו ב-2016 לרשויות המקומיות 900 מיליון שקל. סכום נוסף של כ-300 מיליון שקל יועבר עד סוף 2017. בנוסף, 16 רשויות מקומיות ערביות הוגדרו כ"מצטיינות" ותוקצבו בסכומים נוספים (כ-25 מיליון שקל), כדי להאיץ את פיתוח יכולות התכנון והניהול שלהן. חשוב לציין כי מרבית הרשויות המקומיות כבר הגישו למשרד הפנים

¹ ד"ר מאיר אלרן, מוחמד אבו נסרה ופרופ' ערן ישיב הם חוקרים במכון למחקרי ביטחון לאומי. עו"ד מורסי אבו מוך הוא ראש עיריית באקה אל גרבייה.

תכניות פיתוח, הנמצאות בבחינה, במעורבות פעילה של הרשות לפיתוח כלכלי ואגף התקציבים במשרד האוצר. עם זאת, ראשי רשויות מתלוננים על אודות איטיות במימוש הרשאות תקציביות מולם וכי ככלל ניתנת להם עצמאות וגמישות תפעולית מצומצמת ביישום התכניות.

ב. דיור: עיקר התקציב בתחום זה (כ-700 מיליון שקל) מיועד לתכנון הבניה הפרטית, להקמת מוסדות ציבור ולפיתוח שטחים פתוחים. משרד הבינוי והשיכון גיבש תכנית עבודה מפורטת לחמש שנים, אשר עוגנה בהסכמים שנחתמו כבר עם 13 רשויות מקומיות ובהסכמים להשקעות ממוקדות ב-43 רשויות אחרות. בהתאם לתחזית, עקב ההשקעות הללו צפוי שיווק של יותר מ-4,000 יחידות דיור חדשות ב-2017 ועשרות מוסדות ציבור חדשים צפויים להיבנות עד מחצית 2018. למרות ההשקעה הרבה, ראשי ערים ערביים טוענים כי ההאצה בבנייה הציבורית תלויה עדיין במידה רבה במערכות ממשלתיות, שאינן מאפשרות פיתוח בהתאמה לצרכים ולתפיסות התרבותיות והחברתיות המקומיות.

ג. תחבורה ונגישות: קיימת הבנה שתשתיות התחבורה במגזר הערבי מחייבות שדרוג ניכר, בעיקר על מנת לעודד תעסוקה מחוץ ליישוביהם. בשנתיים הראשונות לתכנית יושקעו בתחום כמיליארד שקל, חלק גדול מזה בשיפור תשתיות התחבורה בתוך היישובים הערביים ובינם לבין עורקי התחבורה הארציים.

ד. תעסוקה: המטרה הראשית של התכנית הינה להגדיל את השתלבות האזרחים הערביים בשוק העבודה בכלל ובתחומים המאפשרים האצה של המוביליות החברתית בפרט. מדובר באינטרס משותף מובהק של המדינה ושל הציבור הערבי. לצורך זה הושקעו כבר תקציבים ניכרים, כמו למשל בהקמה של 21 מרכזי הכוון חדשים, בהם הוכשרו כבר יותר מעשרת אלפים איש, 60 אחוזים מהם נשים. על מנת לעודד תעסוקה בקרב נשים – סוגיה קריטית לפיתוח החברה הערבית - יתוקצבו בשנתיים האלה כ-114 מיליון שקל בהקמת מעונות יום חדשים. הקצאות נוספות בוצעו כבר לפיתוח אזורי תעסוקה מקומיים (נושא הנתקל במחסומים קשים), לסבסוד מעסיקים לצורך קליטה של עובדים ערביים וכן לסיוע לעסקים קטנים ובינוניים ולתמיכה ביצואנים ערביים.

ה. חינוך והשכלה גבוהה: עיקר ההשקעה בתחום החינוך מתבטאת בבנייה חדשה של מבני חינוך, המצויה מחוץ ובנוסף לתכנית החומש. החלטה 922 מתמקדת בעיקר בתחומים בהם ניכר פער נרחב בין הישגי התלמידים היהודים לערבים. מכאן הדגש על שיפור איכות ההוראה בבתי הספר הערביים, בקידום החינוך הבלתי פורמאלי ובהשכלה הגבוהה.

ו. חיזוק הביטחון האישי: על רקע התופעה המדאיגה של אלימות קשה במגזר הערבי, גיבשו המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל תכנית חדשה לשיפור הביטחון האישי ביישובים הערביים, שעיקרה הגברת הנוכחות המשטרתית ביישובים (עד כה גויסו כ-100 שוטרים מוסלמים). לצורך כך, הוקצו 200 מיליון שקל לשנתיים הראשונות ועוד הרשאה תקציבית להקמת עשר תחנות משטרה ביישובים הערביים.

חסמים ומגבלות ביישום התכנית

ככלל, ניתן להבחין בהתקדמות ניכרת ביישום תכנית החומש למגזר הערבי בתחומים השונים. עם זאת, ברור היה מלכתחילה כי לא ניתן יהיה ליצור במהירות ורק באמצעות הקצאה, גם אם ניכרת, של תקציבים ממשלתיים, מציאות חדשה במגזר הערבי בישראל. ואכן, יישום התכנית נתקל בשורה של גורמים מעכבים, שהבולטים ביניהם:

א. סבך הבירוקרטיה הממשלתית: יישום תכנית החומש מחייב שיתוף פעולה וגמישות במסלולי הקצאת תקציבים ובביצוע בשטח. בחלק גדול מהתחומים ההתרחשות סביב התכנית הנוכחית אינה שונה מהמוכר בביצוע תכניות ממשלתיות בישראל בכלל, כמו עיכובים בתהליכי התכנון ובהקצאת תקציבים. תופעות אלה מעכבות את ביצוע התכניות בשטח וגורמות לאי-אימון מצד ראשי רשויות ערביים. נציין כי וועדת שרים שנקבעה לצורך מעקב על ביצוע התכנית עדין לא התכנסה ואף לא מונתה ועדת מנכ"לים לצורך זה, דבר שעשוי היה לזרז תהליכים ולפתור בעיות ברמה הבין-משרדית. עם זאת, הוקמה ופועלת ועדת היגוי בין-משרדית, שהתכנסה ארבע פעמים, האמורה לסייע ביישום התכנית. את המהלך הכולל מובילים בדבקות ובהצלחה רשות הפיתוח הכלכלי למגזר הערבי במשרד לשוויון חברתי ואגף התקציבים במשרד האוצר.

ב. אבחנה תת-מגזרית: מסיבות פוליטיות קואליציוניות גובשו בישראל, בתקופה האחרונה, כמה תכניות נפרדות ומקבילות, לאזרחים הבדוים בצפון, לבדוים בדרום ולדרוזים. אלה מופעלות בחלקן על ידי משרדי ממשלה ומנגנונים נפרדים, היוצרים לא רק סבך בירוקרטי מיותר, אלא לעתים קרטריונים ודגשים שונים ואי-הבנה מה בין תכנית אחת לאחרת.

ג. קשיים ניהוליים ברשויות המקומיות הערביות: לרשויות המקומיות תפקיד מפתח ביישום והצלחת תכנית החומש. עם זאת, קיימת שונות רבה בין הרשויות המקומיות הערביות, כאשר מרביתן סובלות באופן מסורתי מתרבות ארגונית חסרה, מהתערבויות פוליטיות וחמולתיות, ממחסור בכוח אדם מקצועי ומחולשה כללית בתחום התכנוני והמנהלי, כמו גם מניסיון מועט בניהול פרויקטים רחבי היקף. נראה כי כאן טמון החסם היותר מאתגר, המחייב טיפול מערכתי. טיפול כזה החל כבר מול הרשויות היותר חזקות, להן ימונו בשנה הבאה רכזי פיתוח כלכלי. חולשת השלטון המקומי הערבי תעכב כל מאמץ פיתוח ללא טיפול שורש מערכתי בה.

סיכום והמלצות

העדות הניצחת ביותר לכיוון החיובי בו מתקדם יישום תכנית החומש הינה השקט הניכר בנושא מרכזי זה בקרב מנהיגי הציבור הערבי בישראל לפלגיהם. שקט זה משקף כנראה הבנה כי מדובר בתכנית התורמת רבות לקידום המגזר. למרות החסמים, נראה כי תכנית החומש צועדת בכיוון הנכון, בין השאר הודות לתמיכה ולמחויבות של הדרג המקצועי הממשלתי, בהובלה נמרצת וממוקדת של משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי. בשטח ניכרת התקדמות בתחומים חיוניים, אם כי מוקדם עדין להבחין במגמות של צמיחה כלכלית, המהווה היעד הממלכתי העיקרי של תכנית החומש. על מנת להבטיח את השגת המטרות, לטובת הציבור הערבי ומדינת ישראל, חשוב יהיה להבטיח בזמן הקרוב:

א. מעורבות עמוקה ותדירה הרבה יותר במעקב מצד שרי הממשלה והמנכ"לים אחר יישום התכנית, ובעיקר בפעולה מערכתית להסרת החסמים. אם מאמץ מדינתי כזה והשקעה תקציבית ניכרת כל כך לא תביא לשינוי המיוחל, אי אפשר יהיה להטיל את כל האחריות לכך על הרשויות המקומיות הערביות. לחילופין, הצלחה תוכל להתחלק, ובצדק, בין הממשלה למנהיגי המגזר.

ב. חיזוק היכולות והסמכויות של הצוות הממשלתי המלווה את התכנית. זאת, גם על ידי חיבור או תיאום בין התכניות ארוכות הטווח המופעלות לקבוצות שונות במגזר הערבי.

ג. מאמץ מרוכז נרחב יותר לחיזוק היכולות של הרשויות המקומיות הערביות, המתקשות למצות את ההקצאה התקציבית המופנית אליהן. המשמעות היא טיוב והרחבה של כוח האדם המקצועי בהן.

ד. מומלץ לייצר תהודה רחבה לתכנית ולהצלחותיה מול הציבור הרחב, הערבי והיהודי, שחשוב שיהיה מודע להיקף ההשקעה ולחזון העומד מאחוריה.

ה. יש להתחיל כבר עכשיו לתכנן את תכנית החומש שלב ב', על בסיס הלקחים של זו המתבצעת עתה.

ולבסוף, יש לזכור כי השגת המטרה החשובה של השתלבות הערבים במארג החברתי והכלכלי בישראל לא תושג ללא הפסקה של מאמצי ההדרה של הציבור הערבי. השקעות תקציביות, גם גדולות מאד, לא יספיקו. אם לא תתלווה לאלה מדיניות ממשלתית מכילה תרד ההשקעה הניכרת לטימיון.