

מבט על, גיליון 792, 2 בפברואר 2016

תכנית החומש לשילוב האוכלוסייה הערבית בישראל: האמנם קפיצת מדרגה?

מאיר אלרן, ערן ישיב ומוחמד אבו נסרה

ב-30 בדצמבר 2015 אימצה ממשלת ישראל פה אחד את תכנית החומש (2016-2020) למגזר הערבי, בעלות משוערת של עד 15 מיליארד שקל. התוכנית מתייחסת לתחומים רבים והיא תמומן מתקציביהם של משרדי הממשלה. ההחלטה באופן כללי נוגעת לשינוי מנגנוני התקצוב הקיימים ולא להיקף התקציב בכללותו. על יישומה יהיה אחראי המשרד לשוויון חברתי, שיוביל ועדת היגוי בין-משרדית בשיתוף משרדי הממשלה, כשכל שר מעורב יהיה מופקד על ביצוע התכנית בתחומי אחריותו, ואגף התקציבים באוצר. לשיבותיה של הוועדה יוזמן באופן קבוע יושב ראש ועד ראשי הרשויות הערביות. מרבית התקציבים המיועדים למימוש התכנית מצויים כבר בבסיס תקציב 2016; היתרה תידרש לאישור ועדת הכספים במסגרת שינויי תקציב 2016.

#### התחומים המרכזיים שאליהם מתייחסת התכנית:

א. חינוך: הושם דגש על הכשרה ופיתוח מקצועי לעובדי הוראה, קידום הישגים לימודיים והרחבת החינוך הבלתי-פורמאלי. משרד החינוך אמור לגבש בהמשך תכנית שתציב יעדים לשיפור שליטת התלמידים בשפות הערבית והעברית ולהעלאת שיעור הזכאים לבגרות במתמטיקה ברמת 4-5 יחידות לימוד. בתחום ההשכלה הגבוהה ייעשו צעדים להגדלת שיעור הסטודנטים הערבים, כך שיגיע ב-2021 ל-17 אחוזים מהסטודנטים לתואר ראשון, ל-12 אחוזים מהסטודנטים לתואר שני, ול-7 אחוזים מהסטודנטים לתואר שלישי. התקציבים לחינוך לא כלולים בהחלטת הממשלה, אך קיימת בה התייחסות ליעדים שצריך משרד החינוך לגבש. זאת, בהתבסס על המעבר לתקצוב דיפרנציאלי, שכבר הוטמע בתקציב משרד החינוך והרלוונטי בעיקר ליישובים הערביים.

ב. תעסוקה: יועברו 50 אחוזים מתקציבי מסלול התעסוקה לאוכלוסיות ששיעור השתתפותן בכוח העבודה נמוך, לצורך תמרוץ מעסיקים להעסקת עובדים מאוכלוסיית המיעוטים ותוך תעדוף נשים ובדואים. כן תשורייך ההקצאה השנתית לבינוי מעונות יום ביישובי המיעוטים ב-25 אחוזים לפחות ויורחב היצע המשפחתונים. כ-20 אחוזים מתקציב הבסיס של סניפי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים יוקצו לאוכלוסיית המיעוטים החל ב-2018, ויוקצו משאבים להמשך העידוד לעסקים קטנים ובינוניים ביישובים הערביים.

ג. נגישות: תיושם החלטת ממשלה קודמת, שקבעה, כי 40 אחוזים מתוספות השירות בתחבורה ציבורית, או 100 מיליון שקל בשנה – הגבוה מבין השניים – יוקצו לטובת תחבורה ציבורית ביישובי המיעוטים, עד להשוואת רמת הכיסוי התחבורתי. כן יאומצו יעדים להשוואה מלאה של רמת שירותי התחבורה הציבורית בין יישובים יהודים ליישובי מיעוטים דומים עד 2022.

#### משמעותה של התכנית:

א. שינוי במנגנוני ההקצאה: שינוי זה הוא אולי התקדים הבולט והחשוב של התכנית החדשה: יש בו הכרה פומבית וברורה של ממשלת ישראל בקיפוח הנמשך בהקצאות לאוכלוסייה וליישובים הערביים. המגמה הבולטת בתכנית זו היא חתירה ליישור קו בהקצאה לאוכלוסיית המיעוט בהשוואה לאוכלוסיית הרוב. שני רכיבים אלה יכולים וצריכים לשקף תמורה פוליטית יסודית, שתצטרך להיבדק לאורך הזמן. אימוץ התכנית על ידי ממשלת ישראל, שהיא ממשלת ימין, ובתקופת מתח גואה בין האוכלוסייה היהודית והערבית בישראל, מצביע על מודעות לכך, ששיפור מצבה של האוכלוסייה הערבית הינו אינטרס כלכלי וחברתי משותף לשני המגזרים. הבנה זו, שלה שורשים בעבר ובקרב אישים בולטים בהנהגה הישראלית, הבולט ביניהם הוא הנשיא ריבלין, גורסת, כי חיזוקה של האוכלוסייה הערבית – בצד זו החרדית – הינה חיונית לשגשוגה הכלכלי של מדינת ישראל. התמיכה שגישה זו זוכה לה ברובד הפוליטי וגם ברובד המקצועי, ובעיקר בקרב הפקידות הבכירה באוצר ובמשרדי ממשלה אחרים, תוכל לסייע בהתמודדות עתידית על גורלה של התכנית ויישומה. יש לציין שאמיר לוי, ראש אגף התקציבים במשרד האוצר, ואיימן סייף, מנהל הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, ואנשיהם, היו היוזמים והמניעים העיקריים של התכנית ופעילותם הנמשכת חשובה ליישומה בפועל.

ב. היקפי השינוי במונחי תקציב למגזר הערבי: ניתן לפרש את משמעות התכנית בשתי דרכים: האחת – שינוי ניכר במדיניות, הנובע מכך שהיקפה של התכנית גדול עד פי 20 ויותר מזה של תכניות חומש קודמות למגזר הערבי. מדובר בהוצאה מיועדת, שהיא 1.3 אחוז מהתוצר לשנה. החידוש הוא רב-משמעות, גם אם ההוצאה בפועל לא תגיע למלוא הסכום המדובר של 15 מיליארד שקל לחמש שנים. הפרשנות השנייה – התוכנית בעיקרה, היא מתכונת שונה להקצאת תקציבים לציבור הערבי, באופן שיהלום את חלקו באוכלוסייה, ובמקרים מסוימים הנהגת אפליה מתקנת. זאת, ללא הגדלה תקציבית כוללת ובאופן שפותח פתח לאי-יישום. יודגש, כי נכון לעכשיו, התכנית אינה מוסיפה לתקציב הקיים, שאושר בכנסת ב-19 בנובמבר 2015, אלא מסמנת שיפור במשקלו היחסי של תקצוב הציבור הערבי.

ג. מימוש: אין זו התכנית המקיפה הראשונה לאוכלוסייה הערבית. כמו זו שגובשה בתקופתו של אהוד ברק כראש ממשלה, אשר יצאה אל הפועל באופן חלקי, יש אפשרות שגם מימושה יהיה חלקי, ואף חלקי מאד. זאת, בעיקר נוכח מספר התניות שהוצבו ליישומה, וביניהן קביעת ראש הממשלה שכל התקציב בפרק הדיור יותנה באכיפת החוק, בבנייה חוקית ובבנייה רוויה. עדין לא ברור מה משמעות ההתניות הללו והאם ייעשה בהן שימוש על מנת לתרץ מימוש חסר. גם הטלת האחריות הכפולה על המשרד לשוויון חברתי ומשרד האוצר מצד אחד, ועל השרים הייעודיים מצד שני, לא תקל על הממשלה לממש את התכנית במלואה.

ד. המשמעות הכלכלית: ההתייחסות הרב-מערכתית לתחומי הקידום הינה ראויה, משום שהבעיות של הציבור הערבי הן רב-ממדיות ושלובות. אך מידת השינוי שהתכנית תקדם תלויה בהיקף מימושה, ביעילות הביצוע של רכיבי הרפורמות וכן בקביעה מוקדמת של יעדים ומדדים ברורים ומפורטים להצלחה ובדיקתם לאורך זמן. שאלת התוספות התקציביות או הסטה של תקציבים מתכניות קיימות להקצאה לציבור הערבי תשפיע אף היא על מגזרים חשובים של המשק. (סוגיה נפרדת היא האם הממשלה תשלים מהלך דומה בתכנית חומש למגזר החרדי תוך התייחסות לבעיות השונות של מגזר זה).

ה. השפעות הסביבה הפוליטית. נראה, כי ביסוד אישור תכנית רחבה כזו על ידי ממשלת ימין היה שילוב של פעילות נמרצת של הדרגים המקצועיים, שצוינו לעיל, עם הכרה בחשיבותה לשגשוגה ולביטחונה הפנימי של ישראל. זאת, לצד השינוי המשמעותי שחל בגישה ובדפוסי הפעילות של רוב חברי הכנסת הערבים, ובראשם ח"כ אימון עודה, שהיה מעורב אישית בגיבוש התכנית, ביחד עם חלק מה-ח"כים של הרשימה המשותפת ויושב ראש ועדת המעקב של הישובים הערביים. כך ביטא בנאמנות את גישת רוב הציבור הערבי, כפי שהעידו ממצאיו של סקר דעת קהל שערך באחרונה המכון למחקרי ביטחון לאומי בקרב הציבור הערבי בישראל. 69 אחוזים מהנשאלים ציינו את נושא שוויון הזכויות לערבים כיותר חשוב (לעומת 30 אחוזים שציינו את מציאת פתרון לזכויות העם הפלסטיני כחשוב ביותר). הסבר נוסף, ספקני יותר, הוא שהתכנית אושרה משום ששרי הממשלה הבינו שאין מדובר בתוספת תקציבית, שהם ינווטו בסופו של יום את מימוש התכנית וכי תכניות חומש במקרים רבים אינן מתממשות במלואן. ברור שגורלה של התכנית הלכה למעשה יותנה בסופו של דבר בשיקולים פוליטיים ובמידת המחויבות לה מצד ראש הממשלה.

אם התכנית תתבצע ברובה וביעילות סבירה, תוכל לשמש בסיס איתן לשיפור ממשי במצב הכלכלי והחברתי של הערבים בישראל. כך יתאפשר שילוב ראוי של חמישית מאוכלוסיית המדינה במאמץ היצרני הישראלי, שיתרום לעלייה ניכרת בתוצר במשק. כן יגביר מימוש התכנית את השוויון בין המגזרים, ישפיע לטובה על מרקם היחסים הטעונים בין האוכלוסיות, יצמצם את הניכור ביניהן וישפר את הביטחון האישי והסדר הציבורי. ההזדמנות האסטרטגית הטמונה במימוש מלא של התכנית מצדיקה תמיכה מלאה ובלתי-מותנית בה, שילוב ההנהגה הערבית בהוצאתה לפועל, ומחויבות ממשלתית רצופה ליישומה.