

מבט על, גיליון 845, 10 באוגוסט 2016

תכנית החומש לשילוב האוכלוסייה הערבית בישראל במבחן המציאות

מוחמד אבו נסרה, מאיר אלרן, ערן ישיב

מאמר זה בוחן את ההתפתחויות ביישום תכנית החומש לשילוב האוכלוסייה הערבית, שאושרה ב-30 בדצמבר 2015. חלפה חצי שנה מאז אישור התכנית במליאת הממשלה, התמונה אינה ברורה לחלוטין וסימני שאלה מרחפים בחלל לגבי מידת יישומה.

תכנית החומש (2016-2020) הוצגה תחילה ככוללת פרויקטים בהיקף כולל של כ-15 מיליארד שקל לחמש שנים. בינתיים, מסתבר שהתכנית עצמה, כפי שאושרה בהחלטת הממשלה מס. 922, הינה בהיקף תקציבי של כ-9.5 מיליארד שקל לתקופה הנדונה. שאר התקציב שהוזכר לקידום החברתי והכלכלי של המגזר הערבי אמור להיות מגולם בתכניות קיימות. החשבה והגדולה ביניהן היא הקצאה של תוספת שעות לימוד על פי קריטריונים סוציו-אקונומיים דיפרנציאליים בבתי ספר ערביים יסודיים.

תכנית החומש הוגדרה על ידי מעצביה כמבוססת על הכרה של מקבלי ההחלטות וגורמי המקצוע בחשיבות השילוב הכלכלי של החברה הערבית בישראל כמנוע צמיחה מרכזי למשק הישראלי, וכן ככלי לצמצום אי-השוויון והפערים החברתיים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי במדינה. התכנית, הכוללת תחומים מגוונים, חותרת לשינוי מנגנוני ההקצאה של התקציב הממשלתי באורח שיעניק שוויון מוגבר לאוכלוסייה הערבית. יישום התכנית מוטל על המשרד לשוויון חברתי באמצעות הרשות לפיתוח כלכלי. הרשות מובילה ועדת היגוי בין-משרדית, בליווי צמוד של אגף התקציבים במשרד האוצר. בישיבות הוועדה אמור להשתתף באופן קבוע גם יושב ראש ועד ראשי הרשויות הערביות.

ששה החודשים הראשונים מאז אישור התכנית התאפיינו בעיקר בעבודת מטה של תכנון לקראת התנעתה. עיקר המאמץ הושקע בגיבוש תכניות העבודה של המשרדים השונים וחשיפת בפני הרשויות המקומיות הערביות. בין היתר ערכה הרשות לפיתוח כלכלי בנצרת כנס בהשתתפות ראשי הרשויות הערביות עם צוותיהן המקצועיים, נציגים בכירים של משרדי הממשלה, יושב ראש ועד ראשי הרשויות הערביות וארגוני החברה האזרחית. בכנס הוצגו תכניות העבודה של משרדי הממשלה ונדונו הדרכים ליישומן. כן נבנו שני אתרי אינטרנט, המציגים את פרטי תכניות העבודה והמציעים ייעוץ שנועד לסייע לרשויות המקומיות ביישום התכניות. כעת נמצאים משרדי הממשלה בשלבים אחרונים של גיבוש התכניות שיגישו לאישור ועדת ההיגוי.

התחזית למימוש ההעברות ליישום התכניות, עד תום 2016, הינה בהיקף כולל של כ-2 מיליארד שקל, לא כולל ההעברות לתקצוב החינוך הדיפרנציאלי. בד בבד החלה במחצית הראשונה של השנה, העברה של תקציבים חדשים בהיקפים מצומצמים יחסית למשרדי הממשלה, כמו למשל לחינוך בלתי-פורמאלי, להרחבת הנגישות התחבורתית לכפרים ערביים מרוחקים, ולמעונות יום, לצורך הרחבת תעסוקה לנשים, כמו גם ישירות לרשויות הערביות. עם זאת, בחודשים הראשונים נחשפו גם אתגרים ניכרים, חלקם בעלי אופי קבוע וחלקם זמניים, העלולים לעכב או לצמצם בהמשך את היקף מימוש תכנית החומש. בין אלה בולטים החסמים הבאים:

סבך הבירוקרטיה הממשלתית: תכנית החומש מחייבת יוזמה וגמישות בתכנונה המפורט, בתקצובה, בהעברת התקציבים לגורמים השונים וביישומה הלכה למעשה. תהליכים מורכבים אלה נתקלים בחסמים המוכרים במינהל הממשלתי הישראלי, כמו גם ביחסים המורכבים בין הממשלה לוועדת הכספים של הכנסת. ללא התייחסות פרטנית, ואולי בלי בנייה של מנגנונים ייחודיים לתכנית החומש, צפויים בהמשך הדרך עיכובים, ואפילו ניכרים, ביישום חלקים חשובים שלה.

קשיים ניהוליים ברשויות המקומיות הערביות: לאלה תפקיד מפתח ביישום התכנית. עם זאת, חלק לא קטן מהרשויות הערביות סובלות מתפקוד בלתי-מספק. כשל זה נובע מתרבות ניהולית הלוקה בחסר, מניסיון מועט בניהול פרויקטים גדולים, כמו גם מחולשה בתחום המנהלי והמקצועי. הכוונה היא להתגבר על מכשולים אלה על ידי הקמת מנגנון ביצועי מיוחד, שיופקד על הקשר בין משרדי הממשלה והרשויות המקומיות ועל ביצוע התכניות השונות. במקביל יהיה צורך בחיזוק המנגנון המקומי על ידי מינוי אנשי קשר מקצועיים בכירים, שיפעלו במסגרת הרשויות המקומיות ושיהיו אחראים על ביצוע התכניות. מכל מקום, האתגרים ברשויות המקומיות עלולים להתגלות כמכריעים בביצוע תכנית החומש, אלא אם יושקע מאמץ נרחב בהתמודדות עמם.

חסמים פוליטיים והתניות ליישום חלקים בתכנית: מלכתחילה התגלעו קושי פוליטי וויכוח בממשלה לגבי תכנית החומש, הרעיון המנחה אותה ויישום חלקים חשובים בה. נראה כי שרים חשובים בממשלה אינם שלמים עם החזון של קידום שוויון כלכלי וחברתי למגזר הערבי ואינם תומכים במדיניות שמובילים משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי – מדיניות המקדמת פיתוח כלכלי של הערבים בישראל כרכיב חיוני בצמיחה הלאומית לטווח הארוך. הפער הניכר בין התומכים בתכנית למסתייגים ממנה נחשף גם בדיונים בכנסת, כאשר שר האוצר עצמו קבע כי היקף התכנית יהיה כנראה רחוק מהסכום המקורי שעליו דובר בראשית הדרך. כן ניצב עתה מכשול ניכר בפני יישום רכיבי התכנית העוסקים בבנייה ביישובים הערביים – סייגים שהוצגו לקידום כל עוד לא תוגבר האכיפה על חוקי הבנייה, כולל הריסה של מבנים לא חוקיים. בהיות תחום רגיש ומורכב זה בלתי-פתיר בטווח הנראה לעין, כל עוד לא יחול שינוי מהותי בדפוסי התכנון ובפיקוח על הבנייה במגזר הערבי הוא עלול לשמש מכשול של ממש בפני יישום התכנית לפחות בתחום מרכזי זה. העדר התקדמות של ממש בתחום הבניה יהווה חסם ניכר בפיתוחה של החברה הערבית בישראל בכלל.

למרות חסמים אלה, נראה כי כבר חלה התקדמות חשובה בפרק החיוני של ההיערכות לקראת יישום התכנית. נראה כי בדרג המקצועי הממשלתי, ובעיקר במשרד האוצר ובמשרד לשוויון חברתי, קיימת נכונות לייצר מסגרות חדשות לקידום התכנית, שיהיה בהן כדי להתגבר על המכשולים הבירוקרטיים והפוליטיים. מבחן חשוב יהיה בקצב ההתקדמות במהלך המחצית השנייה של 2016, בעיקר כאשר תתבצע הזרמה ניכרת של כספים לרשויות המקומיות ויחל מימוש של פרויקטים בשטח. ללא נראות מוחשית, התכנית עלולה לאבד מומנטום ואמון ולהיקלע חלילה למבוי סתום. תהיה בכך החמצה של חזון אסטרטגי חשוב, הנשען על שילוב אינטרסים של המיעוט הערבי והרוב היהודי לצורך הגברת השוויון החברתי, היציבות והצמיחה הכלכלית של מדינת ישראל.