

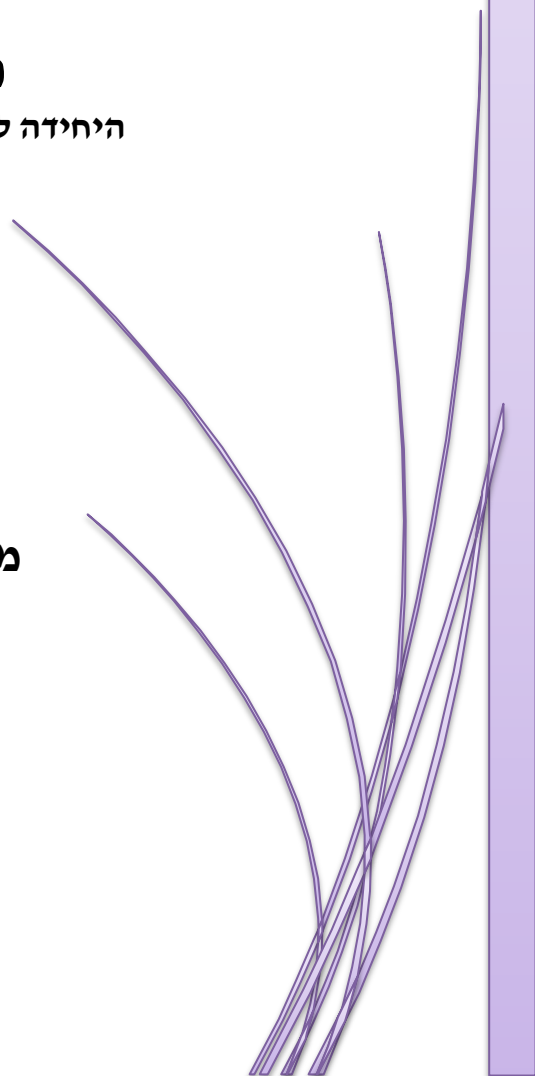
האם תקציב המדינה יביא לשינויים במדיניות הכלכלית הנהוגה כלפי החברה הערבית?

אוגוסט 2021

נייר עמדה

היחידה למדיניות- מדה אל-כרמל

מדה אל-כרמל



בראשית אוגוסט אישרה הממשלה את תקציב המדינה לשנת 2021 בסך 432.5 מיליארד ₪, ו-452 מיליארד ₪ לשנת 2022. נייר עמדה זה בוחן את השפעת התקציב המוצע על פיתוח הכלכלה הערבית וצמיחתה, וטוען כי אין בו כדי לחולל שינוי של ממש במדיניות הכלכלית המיושמת בקרב החברה הערבית, וכי אין בו סעיפים המיועדים לתוכניות כלכליות שתורמות לפיתוח כלכלי בר קיימא בחברה הערבית.

מסעיפי התקציב המוצע עולה כי המדיניות כלפי הכלכלה הערבית ממשיכה את מדיניות הפניית התקציבים לרשויות המקומיות הערביות, כפיצוי על האפליה בתקציבים הנהוגה עשרות שנים. תקציבים אלה מיועדים להוצאה בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות, ולא מיועדים – ואף לא יכולים להיות מיועדים – לחולל פיתוח כלכלי או שינוי מבני מהותי בכלכלה הערבית. נוסף על כך ספק אם התקציבים שהובטחו לחברה הערבית בהסכם הקואליציוני עם הרשימה הערבית המאוחדת (רע"מ) אכן יועברו בסופו של דבר. הספק מתעורר, בין השאר, על רקע המימוש החלקי של החלטת ממשלה [922](#) מיום 30.12.2015, "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016–2020" (להלן – החלטת ממשלה 922).

המדיניות הכלכלית בנושא החברה הערבית

בשנת 2007 חל שינוי במדיניות הכלכלית כלפי החברה הערבית, שצבר תאוצה בממשלות בראשות בנימין נתניהו משנת 2009 ואילך. מצד אחד, שינוי זה מושתת על התפיסה שפיתוח וצמיחה כלכלית במדינת ישראל מחייבים גם פיתוח וצמיחה בכלכלת החברה הערבית, ומצד אחר, על הצורך לצמצם את תלותה של החברה הערבית בתשלומי העברה ובכספי תמיכות ממשלתיות.¹ המדיניות הכלכלית נוצרה בעקבות המלצות ועדת אור (2003) ואחריה ועדת לפיד (2004) שהסיקו שיש צורך לצמצם פערים ולהקטין את אי-השוויון הכלכלי כלפי החברה הערבית. ועדת לפיד המליצה על הקמת רשות מיוחדת לפיתוח כלכלי בחברה הערבית, שאכן הוקמה ב-2007.²

¹ שחאדה, אמטאנס. (ללא תאריך). מדיניות הממשלה כלפי הכלכלה בחברה הערבית בעשור האחרון. [בלוג](#) ["מנבר"], גליון תשיעי. ירושלים: מכון ון ליר.

² שם.
לביא, אפרים. (2016). [החברה הערבית הפלסטינית במדינת ישראל: עת לשינוי אסטרטגי בתהליכי השילוב והשוויון](#). המכון למחקרי ביטחון לאומי.

מדיניות זו מדגישה את ההכרח לטפל בבעיותיה הכלכליות של החברה הערבית, ורואה זאת הן כאינטרס של הכלכלה הישראלית, בין היתר, בעקבות דרישות הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי - OECD ובעקבות הביקורת שמתח על אי-השוויון הקיים בישראל,³ והן ככלי להתמודדות עם תביעותיה הפוליטיות של החברה הערבית.⁴ החלטת הממשלה 922, שהובלה על ידי בכירי פקידי האוצר, וקיבלה תמיכה מהרשימה המשותפת בזמנו, ביטאה שינוי זה כלפי החברה הערבית. התוכנית שאפה לרתום את הכלכלה הערבית למאמצי הצמיחה הכלכלית בישראל, אך לעשות זאת בפיקוח ובבקרה של מוסדות האוצר והמדינה.

תקציב 2021–2022: מה חדש בנושא הכלכלה הערבית?

הצעת התקציב שהציג משרד האוצר בראשית אוגוסט ממשיכה להבליט את המדיניות הכלכלית הניאו-ליברלית.⁵ הממשלה הנוכחית, כמו קודמותיה, ממשיכה להעמיק את הכלכלה הליברלית על ידי תוכניות להרחבת הליברליזציה של סחר החוץ, בין היתר, באמצעות הגברת חשיפת סחר חוץ לתחרות בין-לאומית, בייחוד בענף החקלאות, הקלת תהליך רישוי הייבוא והתקינה, העלאת גיל הפרישה לנשים, והטלת מיסים על כלים חד-פעמיים ועל משקאות ממותקים.⁶

כל מפלגות הקואליציה הביעו שביעות רצון מהצעת התקציב ומן החלוקה המוצעת, והדגישו שהתקציב עונה על התחייבויותיהן במערכת הבחירות. המפלגות הקפידו להציג בבירור את הישגיהן בהצעת התקציב, הן בכל הנוגע לשינוי המדיניות והן בכל הנוגע לתוכניות ולפרויקטים. עם זאת, הצעת התקציב לא כוללת סעיפים מפורשים וברורים בנושא פיתוח הכלכלה הערבית, או צמצום פערים, ולא מבהירה את הסכומים שיוקצו לצורך כך, למעט כמה סעיפים בתקציב משרד התחבורה והצעה כללית במשרד המדע.

רע"מ הבהירה בהודעה רשמית בעקבות אישור הצעת התקציב בממשלה, כי הממשלה תקצה 53 מיליארד ₪ לחברה הערבית: 30 מיליארד ₪ לתוכנית חומש לשלוש שנים; 2.5 מיליארד ₪ לתוכניות חומש למאבק בפשיעה ואלימות; 20 מיליארד ₪ לתשתיות בעשר השנים הבאות; התוכניות כוללות 0.5 מיליארד ₪ להסרת חסמים שעלולים להקשות את יישום התוכנית; 5

³ תחאוכו, מריאן. (2019, דצמבר). החברה הערבית כמנוע צמיחה במשק הישראלי. [נייר מדיניות 06.2019](#). מכון אהרון למדיניות כלכלית, המרכז הבין תחומי הרצליה.

⁴ לביא, אפרים, שם. Shihadeh, Mtanes, & Khalidi, Raja. (2014). "Impeded development: The political economy of the Palestinian Arabs inside Israel". In Mandy, Turner and Omar, Shweiki (Eds.). **Decolonizing Palestinian Political Economy** (pp. 115-137). London: Palgrave Macmillan.

⁵ גרין, אלון-לי. (2021, 5 באוגוסט). מפלגות השמאל, די לעשות לנתניהו את העבודה. [הארץ](#).
⁶ משרד האוצר, אגף תקציבים. (2021, 2 באוגוסט). [הממשלה אישרה את הצעת שר האוצר לתקציב המדינה והתכנית הכלכלית לשנים 2021-2022](#).

מיליארד ₪ עבור תוכנית כלכלית לכפרים הערביים בנגב; כ-3 מיליארד ₪ ליישובים הדרוזיים והצ'רקסיים; 350 מיליון ₪ עבור האוכלוסייה הערבית בערים מעורבות.⁷

איש לא חולק על החשיבות בהקצאת תקציבים לחברה הערבית, מפני שאכן מדובר בתנאי הכרחי לפיתוח כלכלי, אך אין די בכך. אומנם הובטחו סכומי כסף גבוהים יחסית בהקשר של החברה הערבית, אך נותרה סוגיית העמידה בהבטחות ויישום התוכניות והמדיניות הלכה למעשה. שתי השאלות העיקריות הן: האם הממשלה אכן תקצה את התקציבים ותיישם את התוכניות; האם התוכניות אכן ישיגו פיתוח כלכלי בר קיימא בכלכלה הערבית?

מבחן המעשה

בהתבסס על ניסיון העבר, החל בתוכנית "שלושת מיליארד ₪" בממשלת ברק בשנת 2001 וכלה בהחלטת הממשלה 922, ניתן לומר כי מרחפים סימני שאלה גדולים על יישום התוכניות הכלכליות המיועדות לחברה הערבית. ערפל זה תקף גם לגבי התוכנית הכלכלית הנוכחית ולהצעת התקציב החדש. אסקור בקצרה את הסיבות העיקריות לאי-הוודאות:

אין ערובה פוליטית ליישום התוכנית: התוכנית תלויה בהמשכיות הממשלה וביכולתה לשרוד למשך חמש שנותיה. הקצאת התקציבים ומימושם תלויים בצרכים ובאינטרסים הפוליטיים של הקואליציה, בעיקר בצורך בתמיכת רשימת רע"מ.

אין ערובה כלכלית ליישום התוכנית: בנסיבות הנוכחיות, אין ביטחונות שאכן התקציבים יוקצו בפועל, ושלא המצב הכלכלי יאפשר זאת למשך כל תקופת התוכנית.

ניסיון העבר מלמד שניתן להניח שמשרדי הממשלה לא יקצו בפועל את כל הכספים שהובטחו לחברה הערבית: מסיכום יישום תוכנית 922 שהכינו הרשות לפיתוח כלכלי והמשרדים הקשורים לתוכנית, הוקצו בתוכנית בפועל כ-5 מיליארד ₪, והייתה התחייבות בהרשאה למיליארד ₪ נוספים, כלומר מומשו בפועל כ-6 מיליארד ₪ בלבד מתוך כ-12 מיליארד ₪ שהובטחו – כ-50% בלבד.⁸ לפיכך סביר להניח שגם מימוש התוכנית הנוכחית יגיע ל-50% בקירוב מתוך 30 המיליארד שהובטחו לחמש השנים הבאות. כלומר, בחמש השנים הבאות יוקצו בפועל כ-6 מיליארד ₪ בשנה לכ-80 הרשויות המקומיות הערביות, או 7.5 מיליון

⁷ מנסור עבאס. [MansourAbbas@]. (2021, 2 באוגוסט). [הרשימה המואחדת השיגה הישגים והחלטות היסטוריות לחברה הערבית בתקציב המדינה כיישום להסכם הקואליציוני](#) [עדכון סטטוס]. פייסבוק.

⁸ הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים. (2021, 21 ביוני). [סיכום תכנית החומש 922 לפיתוח כלכלי של החברה הערבית. חדשות](#). המשרד לשוויון חברתי.

שקל בשנה לכל רשות מקומית ערבית, דרוזית וצ'רקסית, שהם 4,000 ₪ בשנה לכל אזרח ערבי.

התקציבים המוקצים בתוכניות המיועדות לחברה הערבית, לא בהכרח תקציבים תוספתיים: סיכום הרשות לפיתוח כלכלי מלמד כי התקציבים המוקצים מיועדים בחלקם מלכתחילה לחברה הערבית ללא קשר לתוכניות הפיתוח, ומקורם לא בהסכמים קואליציוניים. הסכומים התוספתיים שהתוכניות מבטיחות נמוכים יותר מן ההצהרות. מצב זה תקף גם לתוכנית החדשה, כפי שעלה בישיבתו הראשונה של צוות המנכ"לים המופקד על התוכנית הכלכלית. העיתון הכלכלי "גלובס" דיווח כי התגלעו חילוקי דעות, במסגרת ישיבה שהתקיימה ב-12.8.2021, בין המשרדים בדבר המקורות התקציביים לתוכנית הפיתוח, שחצייה אמור להיות ממומן על ידי משרד האוצר וחצייה על ידי תקציבי שאר המשרדים, בהתאם לתחום פעילותם. לדברי העיתונאי דני זקן, התעוררה התנגדות מהותית מצד כמה משרדים להקצות נתח מתקציביהם המתוכננים ולהעבירם לתוכנית הכלכלית, בייחוד משרדי הפנים, הבינוי והשיכון והחינוך, שחלקם בתוכנית הכלכלית הוא הגדול ביותר. מנהלי אותם משרדים דרשו להגדיל את חלקו של משרד האוצר במימון התוכנית הכלכלית, כיוון שתקציבי המשרדים לא מאפשרים את הקצאת הסכומים הנדרשים, בעקבות מצוקתם הכלכלית.⁹

סיכום

תקציב המדינה החדש והתוכניות הכלכליות מבטיחים אומנם להקצות תקציבים לרשויות מקומיות ערביות, אשר סבלו במשך עשרות שנים מאפליה בהקצאת משאבים ומהזנחה, אך תקציבים אלה לא מספיקים כדי לענות על הצרכים האמיתיים של הרשויות המקומיות הערביות, או לגשר על התהום הפעורה בינן לבין רשויות מקומיות יהודיות. לרוב, תקציבים אלה מיועדים בעיקר לתקציבים רגילים של הרשויות המקומיות (כלומר להוצאה בסעיפי שירותים ומשכורות), ולכן אין ביכולתם להניע פיתוח כלכלי בר קיימא בחברה הערבית. פיתוח וצמיחה כלכלית מחייבים תהליך השקעה מתמשך לבניית הון אנושי, תשתיות פיזיות (אזורי תעשייה ותשתיות מודרניים), פיתוח תוכניות לימוד בחינוך הערבי, השקעה נאותה בתחבורה, העלאת שיעורי התעסוקה של נשים ערביות ושינוי תמהיל התעסוקה לענפים כלכליים ולמשלחי ידי מודרניים המאופיינים בהכנסה גבוהה.

⁹ זקן, דני. (2021, 18 באוגוסט). משבר בדרך: המחלוקת על תקצוב החברה הערבית מסבכת את הקואליציה. [גלובס](#).

התקציב החדש המוצע לא מציג, עד כה, תוכנית ברורה וסעיפים מוגדרים, לפיתוח בר קיימא שיביא לשינוי מבני בכלכלה הערבית. כך למשל אין תוכנית ברורה להעלאת פרוץ העבודה בחברה הערבית, או לשינוי סוגי ההתמחויות האקדמאיות של סטודנטים ערבים, כך שיתאימו לשינויים בשוקי העבודה. כך גם אין תוכניות לשינוי הרכב התעשיות המסורתיות ולעידוד תעשיות מתקדמות ביישובים ערביים, באמצעות הטבות מס או השתתפות בעלות השכר, ואין כוונות להקצאת קרקעות עבור אזורי תעשייה מודרניים. במקום זאת, אנו מוצאים תוכנית המקצה, בעיקר, תקציבים לרשויות המקומיות, בדומה להחלטת ממשלה 922, אשר מיועדים לסגור את הפערים ההיסטוריים בתקציבי הרשויות המקומיות הערביות, שרובן נמצאות בסעיפי התקציב הרגילים. לפיכך ובדומה לניסיון העבר בעקבות החלטת ממשלה 922, לא צפוי שהתקציב והתוכניות החדשות יחוללו מפנה במציאות הכלכלית של החברה הערבית, ולא יעלו תרומה של ממש לפיתוח כלכלי בר קיימא. מה עוד שיש ספקות לגבי מימוש התוכניות בפועל מסיבות פוליטיות וכלכליות כאחד, וסביר שההבטחות יקוימו בחלקן, כפי שאירע גם בעבר.