כל ממשלה קובעת סדרי עדיפות, ועשויה להעדיף - ממכלול שיקולים ועל בסיס מגוון תכניות ומבחנים ענייניים - יישובים ואזורים מסוימים, אך בה בעת ראוי לתת לכך גילוי נאות לכנסת ולציבור.

2. הממשלה מעניקה על פי חוק הטבות מס לתושבים באזורי פיתוח ולתושבי יישובים המרוחקים ממרכז הארץ. ההטבה ניתנת באמצעות הנחה ממס הכנסה לתושב שגר באותם יישובים ולעובדים מסוימים העובדים בחלק מיישובים אלה. בשנת 1999 נאמד שווי ההטבות בכ-500 מיליון ש"ח.

להטבות שתי מטרות: להקל על תושבים ותיקים להישאר ביישוב; ולעודד אוכלוסייה מבוססת להעתיק את מקום מגוריה ליישובים האמורים. הועלה, כי מרבית התושבים בערי הפיתוח שבאזור הדרום אינם נהנים מהטבה זו: ההכנסה של מרביתם אינה מגיעה לסף המס. כך למשל, כ-58% עד 70% מהתושבים בנתיבות, בשדרות, בירוחם ובאופקים אינם מגיעים לסף המס, וההטבה הניתנת ליתר התושבים אינה משמעותית, מאחר שהכנסתם אינה גבוהה. נתון זה כמו גם מאזן הגירה שלילי מערי פיתוח חלשות, מעוררים את השאלה האם השיגו הטבות המס המיועדות לתושבי ערי הפיתוח את מטרותיהן.

3. סכום כל הכנסותיהן של הרשויות המקומיות ממגוון המקורות קובע את רמת השירותים שהן יספקו לתושביהן.

עיון במקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות באזור הדרום מעלה, כי חלק חשוב הם תשלומי ארנונה ממפעלים המנצלים אוצרות טבע שבאזור, וכן ארנונה שמשלם משרד הביטחון על מתקנים ביטחוניים. מתברר, שברוב ההכנסות מארנונה הנובעות מאותם מפעלים ומתקנים שהקימה ופיתחה המדינה - לא זוכות ערי הפיתוח.

יש להעמיק ולבחון כיצד להקצות ביתר שוויון וביתר מועילות את מקורות ההכנסה בין הרשויות המקומיות שבדרום הארץ, במבט צופה אל פני העתיד לקראת הקמתם של מתקני תשתית נוספים בדרום, או הענקת רישיונות וזיכיונות ייחודיים.

עידוד השקעות, תעסוקה והכשרה מקצועית

תכניות עידוד של משרד התעשייה והמסחר

לאזורי עדיפות לאומית

משרד מבקר המדינה בדק את הסיוע שמעניק משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) לערי פיתוח במסגרת כמה תכניות: 1. החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק); 2. החוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק המו"פ); 3. תכניות סיוע שונות שהופעלו בעקבות המלצות ועדה שבחנה כלי סיוע שיחליפו את הכלים הקיימים להשגת מטרות החוק.

סיוע באמצעות החוק לעידוד השקעות הון

החוק משמש זה עשרות שנים הכלי העיקרי לעידוד השקעות הון בישראל. החוק נועד לעודד יוזמה כלכלית והשקעות של משקיעים מהארץ ומחו"ל כדי לממש מטרות אלה: 1. פיתוח כושר הייצור של משק המדינה, ניצול יעיל של אוצרותיה ושל יכולתה הכלכלית וניצול מלא של כושר הייצור של מפעליה; 2. שיפור מאזן התשלומים של המדינה, על ידי הקטנת היבוא והגדלת היצוא; 3. קליטת עלייה, פיזור מתוכנן של האוכלוסייה ברחבי המדינה ויצירת מקורות עבודה חדשים. עיקר העידוד שניתן לפי החוק למשקיעים במפעלי תעשייה הוא מענקים והטבות מס על פירות ההשקעה, ומסוף 1990 עד סוף 1996 גם הלוואות בערבות מדינה. על ביצוע החוק ממונים שר האוצר ושר התעשייה והמסחר (להלן - שר התמ"ס), והביצוע בפועל הוא בידי מרכז ההשקעות שבמשרד (להלן - מרכז ההשקעות). מינהלת המרכז דנה בתכניות השקעה המובאות לפניה ומאשרת את התכניות הכדאיות למשק המדינה או שיש בהן כדי לקדם את מטרות החוק[1].

הערכת המועילות של הסיוע על פי החוק

1. כדי לגרום לפיזור מתוכנן של האוכלוסייה ברחבי המדינה וליצור מקומות עבודה חדשים, נקבע בחוק כי יזם המשקיע במפעל באזורי עדיפות לאומית (להלן - אזורי עדיפות) יהיה זכאי למענקים - באזור עדיפות א', המרוחק יותר מהמרכז, למענקים בשיעור גדול יותר מאשר באזור עדיפות ב', הקרוב יותר למרכז הארץ. יזם המשקיע במרכז הארץ אינו זכאי למענקים. גם שיעור הטבות המס שיזמים זכאים לקבל על פירות השקעתם נקבע לפי אזור העדיפות שבו נמצא המפעל. בדרך זו רצה המחוקק לתמרץ יזם, שהשיקול המרכזי המנחה אותו הוא הכדאיות הכלכלית של השקעתו, להשקיע באזור עדיפות, למרות נחיתותו היחסית. גם אמות המידה לאישור השקעה מקלות עם מפעלים באזורי עדיפות. כך, לדוגמה, במרכז הארץ יקבל מפעל מעמד של מפעל מאושר רק אם הוא אמור לייצא חלק ניכר מתפוקתו, ואילו שיעור היצוא הנדרש ממפעלים מאושרים באזורי עדיפות גם קטן יותר, ולעתים אין הם נדרשים לייצא כלל. הקלה זו מושכת לאזורי העדיפות מפעלים שסיכוייהם לעמוד בתחרות בחו"ל קטנים, ואלה ברובם מייצרים מוצרים שאינם מתוחכמים, ושכר העובדים בהם נמוך יחסית.

2. כיוון שהמענק ניתן כשיעור מסוים מההשקעה בציוד ובמבנים, מעודד החוק השקעה במפעלים עתירי הון, ואמנם הוקמו באזורי העדיפות, בייחוד בעבר, בעיקר מפעלים עתירי הון בענפים לא מתוחכמים. השכר במפעלים מסוג זה נמוך יחסית, ושיעור המהנדסים והטכנאים המועסקים בהם קטן בהשוואה למפעלים אחרים.

3. באמצע 1991 החליטה הממשלה לפתוח את המשק הישראלי בתוך שבע שנים ליבוא ממדינות שאין לישראל הסכמי סחר עמן (מדינות שלישיות). החלטה זו חייבה מפעלים בענפים שאינם מתוחכמים, בעיקר ענפים עתירי כוח עבודה, לעמוד בתחרות עם מוצרי יבוא זולים. עקב כך נסגרו מפעלים, ובמפעלים אחרים צומצם הייצור או הועבר למדינות שכנות. מאחר שנפגעו מפעלים בענפים שאינם מתוחכמים, נפגעה במיוחד התעסוקה באזורי העדיפות, שבהם מרוכזים מפעלים אלה.
פתיחת המשק ליבוא האמור, יחד עם מדיניות כלכלית מצמצמת שהוחל בביצועה בשנת 1996, היו בין הגורמים שהגדילו את שיעורי האבטלה בדרום הארץ יותר מאשר במרכזה. לפי נתוני בנק ישראל, ההפרש בין שיעורי האבטלה במרכז הארץ לשיעורי האבטלה בדרומה גדל מ-2.4%

[1] בדיקה קודמת שעשה משרד מבקר המדינה להערכת השגת מטרות החוק ראו בדוח 46, (עמ' 585).

בשנים 1990-1993 לכ-4.2% בשנים 1994-1997. גם מנהל מרכז ההשקעות הצביע על ופעה זו, ובדוח שלו לשנת 1998 נאמר כי "המשק הישראלי נמצא בשינוי מבני המתבטא במעבר מענפים מסורתיים עתירי הון או עבודה זולה לענפים מתקדמים עתירי ידע וטכנולוגיה ... מגמות אלה גרמו בעקבותיהם תהליך של אבטלה מבנית באזורי העדיפות הלאומית אשר בהם בלטה הירידה בפעילות התעשייה המסורתית".

4. מאז נחקק החוק לפני 40 שנה, שילמו המשרדים הממונים על ביצועו מיליארדי דולרים ליזמים במענקים, בהטבות מס ובהטבות אחרות. למרות זאת, לא העריך המשרד את תרומת החוק לתעשייה בארץ, ובייחוד לתעשייה באזורי העדיפות. המשרד לא בדק אם המפעלים שקיבלו הטבות לפי החוק עמדו בתחזיות בדבר מספר המועסקים, התפוקה, היצוא ועוד, שעל פיהן אושרו ההטבות. המשרד גם לא בדק אם אורך החיים של מפעלים אלה גדול משל מפעלים שאינם מקבלים הטבות לפי החוק, ומה הסיבות לקריסת מפעלים שקיבלו הטבות אלה.

מאז נחקק החוק חלו שינויים מבניים בתעשייה: מעבר מתעשיות עתירות הון לתעשיות עתירות טכנולוגיה, שבהן ההשקעה במבנים ובציוד נמוכה יותר, וההשקעה בהון האנושי גבוהה. גם במדיניות המשרד חלו שינויים: ההגנה על התעשיות המסורתיות קטנה, והן נחשפו ליבוא מתחרה ממדינות שלישיות. השינויים האמורים חייבו בדיקה מערכתית ומקיפה בדבר התאמת החוק למצב החדש שנוצר, ובייחוד לצורך לעודד מפעלים עתירי טכנולוגיה להשקיע באזורי העדיפות, אך דבר זה לא נעשה.

(א) במהלך השנים ניסו חוקרים באקדמיה לבדוק אם השיג החוק את מטרותיו ומה השפעתו על התעשייה, בעיקר באזורי העדיפות. המחקרים חזרו פעמים מספר, כבר מאמצע שנות השמונים, על הצורך הדחוף בבחינת החוק והתאמתו לצרכים החדשים של המשק, ואף הדגישו את הצורך לבחון מדיניות שונה וכלים חלופיים לחוק. למרות זאת לא עשה המשרד בחינה מערכתית ומקיפה, כנדרש.

(ב) בתחילת 1995 בדק משרד מבקר המדינה באיזו מידה עמדו מפעלים, שאושרו להם תכניות השקעה, בתחזיות הנוגעות לשתיים מהמטרות העיקריות של החוק[2]: יצירת מקומות עבודה והגדלת היצוא. נבדקו מפעלים שניתנו להם הטבות לפי החוק בסך של 2 מיליארד דולר בשנים 1985-1994. נמצא, שרק רבע מהמפעלים עמדו בתחזיות בשני התחומים. עוד נמצא, כי אף שלפי התחזיות, שעל פיהן אושרו תכניות ההשקעה, היו ההשקעות אמורות ליצור כ-7,000 מקומות עבודה חדשים, גדל מספר מקומות העבודה במפעלים שבהם אושרו התכניות רק ב-500.

משרד מבקר המדינה המליץ למשרד לעשות בדיקה מקיפה של תכניות ההשקעה שביצוען הסתיים.

(ג) רק ב-1997, ובעקבות הדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה, יזם מרכז ההשקעות מחקר הערכה של יעילות הסיוע הניתן לפי החוק. במחקר נכללו 350 מפעלים, וב-50 מהם החליט המרכז לעשות מחקר מפורט יותר. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 1999, לא הסתיימה סקת המסקנות מן המחקר.

(ד) מדד אפשרי נוסף לתועלת של הסיוע הניתן על פי החוק הוא מידת שרידותם של מפעלים שקיבלו סיוע כזה. באפריל 1999 בדק משרד מבקר המדינה, בעזרת נתוני המערכת הממוחשבת של מרכז ההשקעות, אם מפעלים שקיבלו סיוע בשנים 1985-1998 היו עדיין פעילים. נבדקו 347 מפעלי תעשייה שכל אחד מהם קיבל מהמרכז אישור לתכנית השקעה אחת או יותר ובסך

[2] ממצאי הבדיקה פורסמו בדוח 46, (עמ' 585).

הכול אושרו להם 537 תכניות. מפעלים אלה הם כל מפעלי התעשייה בדרום הארץ - להוציא הערים מצפה רמון ואילת - שקיבלו אישור לתכניות השקעה בשנים האמורות.

הבדיקה העלתה, ש-51 מפעלים (כ-15%) לא סיימו לבצע אף אחת מתכניות ההשקעה שאושרו להם, אף על פי שחלפה שנה או יותר מהמועד הסופי שקבע להם מרכז ההשקעות לביצוען.

296 מפעלים סיימו לבצע לפחות תכנית אחת. מהם 59 מפעלים (20%) לא היו פעילים[3] באפריל 1999.

משרד מבקר המדינה בדק גם מדגם אקראי של 60 מ-237 המפעלים הפעילים. הבדיקה העלתה, ש-3 מפעלים (5%) היו בהליכי פירוק, ועוד 7 מפעלים (12%) הוגדרו בידי חברה המספקת מידע עסקי כמפעלים שסיכויי ההישרדות שלהם לטווח ארוך קטנים ביותר.

לסיכום, 20% מהמפעלים שסיימו לבצע את תכניות ההשקעה שאושרו להם בתקופה הנבדקת לא היו פעילים באפריל 1999, ולפי הבדיקה המדגמית, כ-17% מהמפעלים הפעילים היו ברמת סיכון גבוהה.

ההשקעה במפעלים הפעילים בדרום הארץ בעבור תכניות שאושרו להם בשנים 1985-1998 הסתכמה בכ-2.7 מיליארד דולר, ושולמו להם מענקים בסכום של כ-800 מיליון דולר. ההשקעה במפעלים הלא פעילים שירדה לטמיון, הסתכמה ב-188 מיליון דולר, והמענקים בסכום של כ-40 מיליון דולר.

סיוע למחקר ופיתוח באזורי עדיפות לאומית

המדינה מסייעת לתכניות מחקר ופיתוח (להלן - מו"פ) תעשייתי לשם פיתוחה של תעשיית היצוא של מוצרים עתירי ידע, ולשם יצירת מקומות עבודה בתחומי הטכנולוגיה. בין השאר ניתן סיוע בדרך של הענקת מענקים על פי חוק המו"פ. הסיוע ניתן לתכניות מו"פ שאושרו בידי ועדת מחקר המורכבת מנציגי המשרד ומשרד האוצר, נציגי ציבור ונציגי התעשיינים.
על פי התוספת לחוק המו"פ, שיעור המענק הרגיל הוא 50% מהוצאות המו"פ המוכרות. תכנית המבוצעת באזור עדיפות לאומית א' מזכה את מבצעה במענק בשיעור של 60% מההוצאות.

להלן נתונים על מספר המפעלים שקיבלו סיוע לתכניות מו"פ בשנים 1995-1998 ועל תקציב המענקים שהוקצה לתכניות (במיליוני ש"ח במחירים שוטפים):

	מספר התכניות	סכום המענקים	השיעור מכלל הסיוע
אזורי עדיפות	494	318	8%
מרכז הארץ	3190	3611	92%
ס"ה	**3684**	**3929**	**100%**

מהנתונים עולה, שאף שלאזורי עדיפות לאומית ניתנת תוספת מענק לפי החוק, שיעור התקציב המוקצה להם הוא מזערי. כלומר, אם בכוונת המחוקק לעודד מו"פ באזורי העדיפות, עליו לבחון דרכים אחרות למימוש מטרה זו.

[3] מפעל לא פעיל הוגדר מפעל שמחזור מכירותיו היה מזערי או אפס

יישום המלצות ועדת גבאי

ב-7.7.96, במסגרת הדיון על תקציב המדינה ל-1997, החליטה הממשלה להפחית את שיעור המענק, הניתן על פי החוק לעידוד השקעות הון, למפעלי תעשייה (מסלול מענקים) באזור עדיפות א׳ מ-34% ל-20% ובאזור עדיפות ב׳ מ -17% ל-10%.

חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ״ז-1996 (להלן - חוק ההסדרים), שהתקבל בכנסת בסוף דצמבר 1996 קבע ששיעור המענקים למפעלים באזור עדיפות א׳ יופחת ל-20% ובאזור עדיפות ב׳ –ל -10% בתיקון לחוק מיום 15.1.98 נקבע שמפעלי תעשייה שיושקעו בהם עד 140 מיליון ש״ח, יהיו זכאים למענק בשיעור 24% באזור עדיפות א׳ ו-12% באזור עדיפות ב׳.
באמצע יולי 1996, כשבוע לאחר החלטת הממשלה על הפחתת המענקים, מינו שר התעשייה והמסחר דאז, מר נתן שרנסקי, ושר האוצר דאז, מר דן מרידור (להלן - השרים), ועדה לבחינת החוק וכלי מעורבות חלופיים; בוועדה היו חמישה חברים - עובדי מדינה ואנשי המגזר הפרטי - ובראשה עמד מר יורם גבאי (להלן - ועדת גבאי).

בכתב המינוי של ועדת גבאי נאמר, כי מאחר שהחוק אינו כלי הולם להשגת היעדים הכלכליים של המשק, הוחלט להפחית את שיעורי המענקים הניתנים לפי החוק ולבחון ביסודיות את האפשרות לעשות בחוק שינויים נוספים ואף לבטלו. על הוועדה הוטל לבחון את החוק ולהמליץ בתוך 60 יום על כלי תמיכה שיחליפו או ישלימו את התמריצים הניתנים לפי החוק. מסגרת התקציב שהעמידו השרים להקצאה בידי הוועדה, לשם הפעלת כלי התמיכה האמורים בשנת 1997, היתה 40 מיליון ש״ח בתקציב ההוצאה במזומן ו-450 מיליון ש״ח בהרשאה להתחייב.החלטת השרים לא הגבילה את הוועדה לייעד את כלי התמיכה לאזורי עדיפות בלבד.

בתחילת דצמבר 1996, כחמישה חודשים לאחר מינויה ובאיחור של כשלושה חודשים, הגישה ועדת גבאי את המלצותיה לשרים. הוועדה המליצה, כי עיקר המשאבים שיתפנו עקב הפחתת המענקים, יחולקו לחמישה תחומים עיקריים, ששלושה מהם מיועדים לאזורי עדיפות בלבד, ושניים מהם לכל הארץ, אגב מתן עדיפות לאזורי העדיפות. ואלה חמשת התחומים: קידום והכשרה של כוח אדם, קידום עסקים קטנים ויוזמות מקומיות, תמיכה באזורי תעשייה, פיתוח סחר חוץ וקידום היצוא ותמיכה בתשתית מחקר ופיתוח. הוועדה המליצה לצמצם את הטבות המס הניתנות למפעלים במרכז הארץ ולהוסיף הטבות מס למפעלים מאושרים באזורי עדיפות שבחרו במסלול מענקים, ובד בבד לבטל את הטבות המס הייחודיות למשקיעים מחו״ל ולהשוותן להטבות הניתנות למשקיעים ישראליים. לתקופת המעבר שמהורדת שיעור המענקים ועד הפעלתם המלאה של כלי התמיכה החלופיים ומימוש הטבות המס הנוספות, המליצה הוועדה להקצות תקציב מיוחד לטיפול ממוקד בערי פיתוח באמצעות פרויקטים מיוחדים למשך שלוש שנים.

בכתב המינוי של ועדת גבאי נאמר שעליה ״לבחון ולהמליץ על כלי מעורבות ממשלתיים אשר יהיו תחליף ו/או אמצעים משלימים לשינויים בחוק״, וכי ״הוועדה רשאית להתייחס לנושאים ולתחומים נוספים ככל שיראו לה, גם אם אלה חורגים מתחום האחריות הישירה של משרדי התמ״ס והאוצר״. מדברים אלה משתמע, שתפקיד הוועדה היה להביא לשינוי מקיף בכלי המרכזי

לעידוד השקעות - החוק, על ידי גיבוש מדיניות חלופית ומשלימה רחבת היקף - בין-תחומית ובין-משרדית - ועיצוב פרוגרמה ממשלתית מתאימה. התבקש, אם כן, שבוועדה יהיו גם נציגים של משרדים אחרים, כמו משרד הפנים, משרד העבודה והרווחה (להלן - משרד העבודה), משרד התיירות, משרד החינוך ומשרד התחבורה. בפועל לא היו בוועדה נציגים של משרדים אלה, והוועדה אף לא ראיינה נציג שלהם, למעט מנכ"ל משרד החינוך לשעבר.

ימים אחדים לאחר מסירת הדוח הוציאו השרים הודעה משותפת לעיתונות, ובה אישרו את המלצות ועדת גבאי והדגישו, כי הן מיועדות בעיקר לסיוע לאזורי עדיפות ויבוצעו במשך חמש שנים לפחות. מלבד ההמלצה להוסיף הטבות מס למפעלים מאושרים באזורי עדיפות, שמימושה היה טעון שינוי חקיקה, לא נדונו ההמלצות, וממילא לא אושרו, בידי הממשלה, אף שמדובר בפעילות שהיא בחלקה בתחומם של משרדים אחרים, וכרוכה בשינויים מפליגים בתחום עידוד ההשקעות, ובהקצאה מחודשת של כחצי מיליארד ש"ח מתקציב המדינה.

להלן מרכיבי התכנית שאושרו על פי ההודעה המשותפת של השרים, והסכום הכולל שאושר להם, בתקציב ההוצאה במזומן ובהרשאה להתחייב:

ההטבה	יעד ההטבה	מיליוני ש"ח
הטבות מס	אזורי עדיפות	75
קידום והכשרה של כח אדם	אזורי עדיפות	100
פרוייקטים לטיפול ממוקד ופיתוח אזורי תעשיה	אזורי עדיפות	100
שיווק לחו"ל	כל הארץ – עדיפות לאזורי עדיפות	145
תמיכה בתשתיות מו"פ	כל הארץ	50
הסבת כוח אדם טכנולוגי	כל הארץ	20
קידום עסקים קטנים ויזמות	אזורי עדיפות	20
510	**סה"כ**	

יצוין, כי אף שמשרד התעשייה והמסחר אינו עוסק באופן שוטף בחלק מהתחומים שהוקצו להם תקציבים, הוא האחראי לביצוע של כל פרטי התכנית. יוצא אפוא, שהמשרד נהפך למעין משרד בין-תחומי לעידוד אזורי העדיפות, בלא שקדמו לכך דיון והחלטה של הממשלה.

תקציב לכלי תמיכה חלופיים

היות שהפחתת מענק ההשקעה חלה רק על מענקים שניתנו לאחר קבלת חוק ההסדרים, מתפנים בהדרגה המשאבים המיועדים למימון תשלומים בגין כלי התמיכה החלופיים. לאחר שעל כל ההשקעות תחול מלוא ההפחתה, אמורים המשאבים המתפנים להגיע לסכום של כ-510 מיליוש"ח לשנה, בהנחה ששיעורי המענקים ירדו לשיעורים שנקבעו בחוק ההסדרים. ב-14.7.97 סיכמו מנכ"ל המשרד וסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, כי תקציב ההרשאה להתחייב

לשנת 1997 יהיה 196 מיליון ש"ח, ותקציב המזומן 68 מיליון ש"ח; תקציב ההרשאה להתחייב ל-1998 יהיה 298 מיליון ש"ח, ותקציב המזומן 200 מיליון ש"ח.

להלן נתונים מדוח החשב הכללי שבמשרד האוצר על ביצוע תקציב המזומן בסעיפי התכניות התקציביות שנוספו או תוגברו על פי המלצות ועדת גבאי (במיליוני ש"ח ובמחירים שוטפים):

	1997		1998		
	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	1999* תקציב
תוכנית לעידוד השיווק	35	35	66	66	-
קידום עסקים קטנים	9	9	5	5	-
הכשרה והסבה של כוח אדם	5	5	30	30	36
פיתוח תשתיות וטיפול ממוקד	10	13	89	90	113
תמיכה בתוכניות מו"פ	-	-	16	16	-
ביטוח סיכוני סחר חוץ	-	6	-	10	-
ס"ה	59	68	206	217	149

* התקציב ל-1999 מעודכן לתחילת יוני אותה שנה.

להלן הערות אחדות על נתוני התקציב שהובאו לעיל:

ב-22.7.97 החליטה הממשלה על קיצוץ תקציבי שכלל גם קיצוץ בתקציב המשרד, ובדיון שהתקיים ב-29.7.97 בין נציגי המשרד לנציגי אגף התקציבים שבמשרד האוצר סוכם על קיצוץ בבסיס התקציב ועל קיצוץ חד-פעמי. משרד מבקר המדינה מצא כי מבין פריטי התקציב שקוצצו, ואשר בתחילת אותה שנה ניתנה בהם תוספת על פי המלצות ועדת גבאי, בשבע תקנות תקציב היה קיצוץ בסכום כולל של 25.5 מיליון ש"ח בתקציב המזומן ו-30.7 מיליון ש"ח בתקציב ההרשאה להתחייב.

> דהיינו, כי קודם שיבשה הדיו על ההחלטה להוסיף תקציב לתכניות שישמשו כלי תמיכה חלופיים לחוק, קיצץ בהן המשרד קיצוץ תקציבי מהותי. שכן 25.5 מיליון ₪ שקוצצו בתקציב המזומן, הם יותר משליש מכל תקציב המזומן למטרה זו לאותה שנה - 68 מיליון ש"ח. לאחר קיצוץ כזה לא ניתן להשיג את המטרות בהיקף שתוכנן.

באוקטובר 1999, במסגרת הדיונים על התקציב לשנת 2000, הוחלט להגדיל את תקציב התכנית לפיתוח הון אנושי ב-20 מיליון ש"ח בתקציב המזומן וב-25 מיליון ש"ח בתקציב ההרשאה להתחייב. במקביל הוחלט לקצץ בתקציבי המזומן של הטיפול הממוקד ב-42.5 מיליון ש"ח, של הקרן לעידוד השיווק ב-35 מיליון ש"ח ושל הרשות לעסקים קטנים ב-6 מיליון ש"ח. הקיצוץ נטו מתקציב המזומן לשנת 2000 בתכניות שנוספו או תוגברו בעקבות המלצות ועדת גבאי הוא 63.5 מיליון ש"ח.

החלטת המשרד לקצץ פעמיים בתקציב התכניות המשמשות כלי תמיכה חלופיים לחוק מעידה על החשיבות הקטנה יחסית שהוא מיחס לכלים אלה, ומונעת מאזורי העדיפות, שנפגעו מהשינוי בחוק, לקבל סיוע בסכומים משמעותיים לשם שיפור מצבם.

תכניות לעידוד השיווק

ועדת גבאי המליצה להגדיל ב-112 מיליון ש״ח את תקציב התמיכה בקרן לקידום השיווק חו״ל, וכי הקרן תיתן למפעלים באזורי עדיפות א׳ מענק בשיעור גבוה יותר מלמפעלים באזור עדיפות ב׳, ולאלה מענק בשיעור גבוה יותר מלמפעלים במרכז הארץ.

תקציב הקרן הוגדל, אולם היא ממשיכה לתת מענקים בשיעור שווה ליצואנים מכל הארץ כהשתתפות בהוצאות השיווק שלהם, בלא מתן עדיפות למפעלים באזורי עדיפות.

התכנית לפיתוח הון אנושי לתעשייה

ועדת גבאי קבעה, שכדי להביא לצמיחת התעשייה באזורי העדיפות יש לשפר את איכותו ולהגדיל את זמינותו של כוח עבודה מיומן ברמה בינונית וברמה גבוהה. הוועדה הציעה לתמוך בתכניות הכשרה מקצועית של עובדים במפעלים באזורים אלה, כדי לקדם את כוח העבודה מבחינה טכנולוגית ולשפר את כושרם הניהולי של מנהלים במפעלים בכל הרמות. התכנית אמורה להקטין את הסיכון בהשקעה באזורי העדיפות, משום שתבטיח את זמינותו של כוח אדם מיומן ותקטין את עלות הכשרת העובדים. מבחינת האזור, תתרום התכנית להשבחת כוח אדם מקומי העשוי, בחלקו לפחות, להישאר באזור גם אם ייסגר המפעל שבו הועסק. הוועדה המליצה להקצות 120 מיליון ש״ח בשנה לביצוע התכנית.

על בסיס המלצות ועדת גבאי מינה שר התמ״ס ועדה לפיתוח הון אנושי לתעשייה (להלן - הוועדה להון אנושי). תפקיד הוועדה היה לגבש כללים מפורטים לתמיכה בהכשרת כוח אדם בתעשייה, הכוללים את סוג ההכשרה, משך ההכשרה, היקף ההכשרה במפעל ומחוץ לו, אוכלוסיית היעד של התמיכה והיקף התמיכה הכספית.

אף על פי שהוועדה עסקה בהון אנושי ופיתוחו, לא היו בה נציגים של משרד העבודה, משרד החינוך והמועצה להשכלה גבוהה. יתרה מזו, בכתב המינוי של הוועדה להון אנושי נאמר שעליה ״להגדיר בבירור ולתחום את תחומי הפעולה בהם יהיה מעורב משרד העבודה מול משרד התמ״ס. המלצות הוועדה יונחו במטרה של מניעת כפילויות בתחומי הפעילות והמעורבות של שני המשרדים. יחד עם זאת יש מקום לבחון שיתוף פעולה״. התחייב אפוא שילובם של נציגי משרד העבודה בוועדה ושיתופם בדיונים לאחר הגשת ההמלצות, אך דבר זה לא נעשה.

באוגוסט 1997 סיכמה הוועדה להון אנושי את דיוניה והמליצה על ארבעה מסלולי סיוע לתכניות הכשרה מקצועית:

מסלול 1 - סיוע למפעלים באזורי עדיפות בביצוע תכניות הכשרה מקצועית שוטפות, מטרתן לשמור על הרמה המקצועית של העובדים.

מסלול 2 - סיוע למפעלים באזורי עדיפות בביצוע תכניות הכשרה מקצועית בתחומים הדרושים להם, לשם שיפור ניכר של כישורי העובדים או לשם הקניית כישורים בתחומים החדשים להם.המסלול מיועד בין היתר למפעלים הרוצים להתקדם מבחינה טכנולוגית ונתקלים במחסור בכוח אדם מיומן, בעיקר בתעשיות עיליות (הי-טק), ונועד לעזור במשיכת תעשיות מתקדמות לאזורים אלו.

מסלול 3 - ביצוע פרויקטים מיוחדים מחוץ למפעלי התעשייה, שעשויים להביא לפיתוח משאבי אנוש באזורי עדיפות, כולל פרויקטים בשיתוף עם מוסדות להשכלה גבוהה.
מסלול 4 - תכניות לפיתוח הון אנושי ברמה גבוהה בעבור תעשיות מתקדמות בכל הארץ.

הוועדה להון אנושי קבעה כללים למתן סיוע בכל מסלול. בעקבות המלצות הוועדה הוציא מנכ"ל המשרד הוראות, שנכנסו לתוקף ב-1.11.97 והיו בתוקף בתקופה הנבדקת (להלן - ההוראות), ובהן אומצו ההמלצות במלואן; ב-1.6.99 קיבלו תוקף הוראות חדשות המפשטות את מסלולי הסיוע.
על פי ההוראות, מסלולים 1 ו-2 מיועדים למפעלים באזורי עדיפות בלבד. שיעורי הסיוע בשני המסלולים נעים בין 20% ל-80% מעלות ההכשרה ונקבעים לפי גודל המפעל, שנת ההפעלה של תכנית ההכשרה והמסלול. בבקשה לקבלת הסיוע מצהיר המפעל כי לא קיבל סיוע לפעילות זו מגוף ממשלתי אחר.

ביצוע התכנית: ועדת גבאי המליצה להקצות לתכנית 120 מיליון ש"ח בכל שנה, מתחילת 1997. הוועדה לפיתוח הון אנושי לתעשייה המליצה להקצות בכל שנה 88 מיליון ש"ח למסלולים 1 ו-2 ו-32 מיליון ש"ח למסלולים 3 ו-4. התכנית החלה לפעול בנובמבר 1997 ותוקצבה לשנים 1997 ו-1998 בסכום של כ-28.6 מיליון ש"ח בלבד, מהם כ-20.7 מיליון ש"ח למסלולים 1 ו-2.

1. הבסיס התקציבי של התכנית הוא הפחתת שיעור המענק הניתן לפי החוק, שהקטינה את כדאיות ההשקעה באזורי העדיפות. ההפחתה פוגעת קשות בהשקעות במפעלים עתירי הון, ואילו התכנית אמורה לפצות במידת-מה על השקעות במפעלים עתירי ידע וטכנולוגיה. משיכת מפעלים עתירי ידע - במקום מפעלים עתירי הון - להשקיע באזורי עדיפות, עשויה להאיץ את התפתחותם של אזורים אלו; דבר שהוא אחת ממטרות התכנית.
ועדת גבאי קבעה, כי באזורי העדיפות חסר כוח אדם מיומן ברמה גבוהה וברמה בינונית, בהשוואה למרכז הארץ. לכן קשה למשוך לאזורי העדיפות מפעלים, בעיקר של התעשיות המתקדמות, וכאשר מגיעות תעשיות כאלה לאזור, מתקשה כוח האדם המקומי להשתלב בהן.

אף שוועדת גבאי ייחדה את מסלולים 1 ו-2 לאזורי העדיפות, איפשר המשרד מתחילת ספטמבר 1998 עד סוף אותה שנה גם למפעלים ממרכז הארץ לקבל סיוע במסלול 2. המשרד אישר את הבקשות למענקים לפי סדר הגעתן, בשיטת "כל הקודם זוכה". שיטה זו מקנה עדיפות למפעלים מפותחים יותר ונמצאים במרכז הארץ, שערוכים להכין ולהגיש במהירות תכניות להכשרת עובדים. כך, אושרו למפעלים במרכז הארץ עד סוף 1998 מענקים בסכום של כ-8.4 מיליון ש"ח. עוד לפני תום שנת 1998 נוצל מלוא התקציב שהוקצה למסלולים 1 ו-2, ובקשות רבות של מפעלים לא אושרו. לפי השיעור הממוצע של המענקים שניתנו באותה שנה, סכום המענקים שלא אושרו לתכניות באזורי עדיפות היה אמור להסתכם בכ-4.6 מיליון ש"ח. יוצא, שלולא הורחב מסלול 2 למרכז הארץ, היה אפשר לאשר את כל הבקשות מאזורי העדיפות בשנת 1998, שהתמיכה בהם היא לב התכנית.

החלטת המשרד להרחיב את מסלול 2 ואת ההטבות הכרוכות בו למרכז הארץ עומדת בסתירה למטרות העיקריות של התכנית ופוגעת במפעלים באזורי העדיפות.

2. על פי החלטת המשרד, מפעלים ממרכז הארץ שהגישו בקשות עד 31.12.98 קיבלו מענקים מתקציב 1999, על אף שהוחלט להרחיב את התכנית למרכז הארץ עד סוף 1998 בלבד. מינואר עד ספטמבר 1999 אושרו מענקים בסכום של כ-20 מיליון ש"ח, כמחצית מהם למפעלים במרכז הארץ. לפי הערכת מנהלי התכנית, ייגמר התקציב המיועד למענקים לשנת 1999 לפני סוף השנה, ואם כך יהיה - שוב יידחו בקשות של מפעלים מאזורי עדיפות, אף שהם אוכלוסיית היעד של התמיכה.

3. לפי המלצות הוועדה להון אנושי נועד מסלול 2 לשיפור ההון האנושי בתחומים הנדרשים לתעשיות המתקדמות. הדוגמאות היחידות שהובאו בדוח לתחומים אלה הן: הנדסאים, טכנאים ומהנדסים.

(א) בהוראות נאמר שמסלול 2 הוא מסלול סיוע לפיתוח ההון האנושי בתחומי הכשרה מוגדרים. בהוראות אין פירוט של תחומי ההכשרה הנכללים בהם, ולא ברור מההוראות מה הם התחומים והכיוונים הרצויים למשרד. משרד מבקר המדינה בדק 34 תכניות שסך המענקים שאושרו להן הוא 11.7 מיליון ש"ח (57% מכלל המענקים). 21 תכניות היו במרכז הארץ. מן הבדיקה עולה, כי ל-23 מפעלים אושרו מענקים ללימודי מינהל עסקים בסכום של כ-1.9 מיליון ש"ח, מהם כ-1.8 מיליון ש"ח במרכז הארץ. יצוין, כי בארץ אין מחסור בבוגרים ובמוסמכים במינהל עסקים, לא כל שכן במרכז הארץ. הביקורת העלתה, כי מפעל אחד קיבל מענק יתר בסכום של 162,000 ש"ח. בעקבות הביקורת הופחת מענק היתר.

(ב) על פי ההוראות, קבלת הסיוע אינה מותנית בהגדלת היקף ההדרכה או עלותה. גם לא נקבעו בהוראות מדדים לתרומת התכנית לפעילות ההדרכה. לא נקבע מנגנון הבודק אם הורחבה תכנית ההדרכה של המפעלים בעקבות הסיוע שקיבלו, ולפיכך לא ניתן למדוד את תרומת הסיוע. בידי המשרד לא היה מידע, אם חברות גדולות שיש להן מערך הדרכה מסודר ומבוסס, אכן מגדילות את תכנית ההדרכה שלהן כתוצאה מהסיוע שקיבלו מהמשרד. בהעדר התניה כאמור ובהעדר מנגנון בקרה, יתכן שבכספי הסיוע מקטינות החברות את עלות ההדרכה, ובכך מגדילות את רווחיהן ולא את היקף ההדרכה.

4. גם משרד העבודה מקיים תכנית להכשרת פנים מפעלית. הביקורת העלתה, כי תשעה מפעלים קיבלו סיוע להכשרה פנים-מפעלית הן מהמשרד והן ממשרד העבודה.מפעל אחד קיבל סיוע משני המשרדים בעבור אותם עובדים באותה תקופה. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שיהיה אפשר לבחון את התכנית הכוללת של מפעל להכשרת עובדים יש צורך שאישור התכניות ייעשה תחת קורת גג אחת.

טיפול ממוקד בערי פיתוח

ועדת גבאי קבעה, על פי ניתוח גורמי ההצלחה והכישלון הכלכליים-חברתיים בערי הפיתוח, כי אין מתכון אחיד לטיפול בערי הפיתוח, ולפיכך יש לתת לכל יישוב סיוע המותאם לצרכיו (להלן - טיפול ממוקד). עוד קבעה הוועדה, כי יש לראות בטיפול הממוקד השלמה לתמיכה הניתנת על פי החוק, שהפחתת שיעורי המענק הניתנים על פיו פינתה את התקציב שאיפשר את הקמת התכנית לטיפול ממוקד.

הטיפול הממוקד נועד לצרכים של היישובים ולא של מפעלים ספציפיים. ועדת גבאי המליצה, כי המשרד בתיאום עם משרד האוצר, יבחר בחמישה עד עשרה יישובים שיהיו זכאים להשתתף

בתכנית בכל שנה, על פי קריטריונים חברתיים-כלכליים מוסכמים. תינתן עדיפות ליישובים שהקמת פרויקטים בהם תשפיע לטובה גם על יישובים נוספים בסביבתם ולפרויקטים שיספקו מקומות עבודה רבים.

לכל יישוב שייבחר תוכן בשיתוף עם הרשות המקומית תכנית פרטנית לביצוע בתוך שלוש שנים, שתאושר בידי צוות היגוי מטעם המשרד. התכנית תכלול פרויקטים בתחומים מוסכמים כגון: כבישים, תשתיות לאזורי תעשייה, מוסדות חינוך וקהילה, תשתיות תקשורת, ביוב ומים, הכשרת שטחי מגורים ותכנון כולל. התקציב הכולל לתכנית יהיה 70 מיליון ש"ח בשנה (במחירי 1996), למשך שלוש שנים החל בשנת 1997. ועדת גבאי גם המליצה לשלב בביצוע הפרויקטים רשויות מקומיות, משרדי ממשלה הנוגעים בדבר (משרד הפנים, משרד החינוך, משרד התשתיות, משרד התחבורה ועוד) כדי להגדיל את תקציבי הפרויקטים.

1. בראשית שנת 1997 אישרו שר התעשייה והמסחר והנהלת המשרד את התכנית לטיפול ממוקד. רק יישובים באזור עדיפות א' היו מועמדים להשתתף בתכנית, והם דורגו על פי אמות מידה אלה: המדד החברתי-כלכלי לאפיון רשויות שפורסם בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, גודל היישוב, שיעור המובטלים ושיעור מקבלי השלמת הכנסה מכלל דורשי העבודה ביישוב ומרחקו ממרכז הארץ. נבחרו 21 יישובים, חלקם בהסתמך על רשימת הדירוג, ואחרים כדי לתת ייצוג לרבדים חברתיים נוספים. הוחלט, כי 11 היישובים הראשונים בדירוג (להלן – היישובים המועדפים) ייהנו מעיקר התקציב.

2. במארס 1997 מינה המשרד ועדת היגוי בראשות מנהל המינהל לאזורי פיתוח, שחבריה הם המשנה למנכ"ל המשרד, נציג מרכז ההשקעות ונציג אגף התקציבים שבמשרד האוצר. תפקידי הוועדה היו לקבוע עקרונות שעל פיהם ייבנו חבילות הסיוע ליישובים, לבחון ולאשר את חבילות הסיוע ולקבל דיווחים על התקדמות התכנית.

המשרד בחר באמצעות מכרז משרד לניהול פרויקטים (להלן - משרד הניהול) והפקיד בידיו את הצד המקצועי של התכנית. משרד הניהול מינה פרויקטורים אזוריים לבחירת פרויקטים לפי הנחיות ועדת ההיגוי. הוועדה קבעה תהליך לבחירת הפרויקטים וביצועם.

הנחיות ועדת ההיגוי מדגישות, כי לפרויקטים שאינם מיועדים לתחומים חברתיים חייב להיות צידוק כלכלי, ומזהירות שלא לטפל בפרויקטים המוגדרים כלכליים ואשר אינם כאלה, המוצעים מפאת לחץ כלשהו, או בשל מחסור בפרויקטים ביישוב מסוים. עוד נקבע בהנחיות, כי אל למשרד להקים פרויקטים בהנחה שבבוא היום יימצא המימון לתפעולם; הוכחת היכולת למימון שוטף היא תנאי מוקדם לאישור כל פרויקט.

משרד מבקר המדינה בדק את פעולות המינהל לאזורי פיתוח שבמשרד בתחום הטיפול הממוקד ביישובים שדרות, אופקים, נתיבות וירוחם:

(א) הפרויקטורים הציגו לוועדת ההיגוי פרויקטים מתאימים לכל 21 היישובים. ועדת היגוי החליטה בישיבתה מ-8.9.97 כי בשנת 1997 יבוצע בכל יישוב פרויקט אחד לפחות, ופרויקטים נוספים שביצועם זמין ידורגו לפי סדר עדיפויות עד למכסה התקציבית המאושרת. כן הוחלט, שהיישובים המועדפים יקבלו תקציב גדול פי ארבעה מהיישובים האחרים.

(ב) הפרויקטים לטיפול ממוקד שהמשרד משתתף במימונם אינם בעלי אופי מסחרי או תעשייתי בלבד: במסגרת התכנית בוצעו בין היתר פרויקטים בתחום התקשורת, הרווחה, הפנים, התחבורה, החינוך והתרבות והתיירות, שאינם בתחום התמחותו של המשרד. לדעת משרד מבקר המדינה, הפעלה של תכנית רב-תחומית כמו תכנית

הטיפול הממוקד, מצריכה הקמת ועדת היגוי בין-משרדית שתרכז ותנהל את התקציב המיועד לערי פיתוח של כל המשרדים המיוצגים בוועדה. אף שמקור התקציב להפעלת התכנית הוא בקיצוץ בחוק שעל יישומו מופקד המשרד, אין חובה שהיא תופעל בידי המשרד בלבד.

(ג) על אף החלטת ועדת ההיגוי שהפרויקטים הזמינים ידורגו, לא נמצאה עדות לכך שהפרויקטים שאושרו למימון במסגרת התכנית דורגו לפי סדר עדיפויות. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה לדרג את כל הפרויקטים המוצעים לפי סדר עדיפותם ללא קשר ליישוב שבו יתבצעו. ההתחייבות לבצע פרויקט אחד לפחות בכל יישוב גרמה לכך שפרויקטים בעלי חשיבות עליונה לא בוצעו ביישובים שבהם בוצעו פרויקטים אחרים, וביישובים אחרים בוצעו פרויקטים שמידת חשיבותם קטנה יותר. זאת ועוד, הגדלת מספר היישובים המשתתפים בתכנית מ-10 לכל היותר, כפי שהמליצה ועדת גבאי, ל-21 הובילה לחלוקת ה"עוגה" לפרוסות קטנות. עקב כך נמנע ביצועם של פרויקטים בעלי חשיבות עליונה שהתקציב הדרוש לביצועם גדול, כמו הקמת תשתית הביוב בירוחם,

הטיפול בשפכים של ירוחם נעשה כיום בבריכות חמצון בלב הפארק שבו נמצא אגם ירוחם.הבריכות הן מפגע תברואתי קשה ומטרפדות את התכניות לפיתוח הפארק. כמו כן, הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה התנתה את אישור תכניות הפיתוח של אזור התעשייה בירוחם בפתרון בעיית טיהור מי הביוב, פתרון הכרוך בהשקעה של 15 מיליון ש"ח. ראשי המועצה המקומית דירגו פרויקט זה כראשון במעלה, וועדת ההיגוי החליטה לבצעו בתנאי שמשרדי ממשלה וגופים אחרים ישתתפו במימונו. ההשתתפות הדרושה במימון הפרויקט לא הושגה, ועד מועד סיום הביקורת טרם נמצא פתרון לבעיית הביוב בירוחם.

הביקורת העלתה, כי מבין הפרויקטים שאושרו לביצוע בערים שדרות, נתיבות, אופקים וירוחם - הכדאיות הכלכלית של שלושה פרויקטים אושרה לביצוע בלא שהובטח מראש התקציב למימונם השוטף; לשניים ניתנה תמיכת המשרד אף שהרשות המקומית לא עמדה בהתחייבותה ולא שילמה את חלקה במימונם.

★

באמצע יולי 1996, בעקבות החלטת הממשלה על הפחתת מענקי ההשקעה הניתנים לפי החוק לעידוד השקעות הון, מינו שר התעשייה והמסחר דאז ושר האוצר דאז ועדה לבחינת החוק וכלי מעורבות חלופיים (ועדת גבאי). תפקיד הוועדה היה לגבש, בין היתר, מדיניות חלופית רחבת היקף בין-תחומית ובין-משרדית.

בתחילת דצמבר אותה שנה הגישה ועדת גבאי את המלצותיה, ולפיהן המשאבים שיתפנו כתוצאה מהפחתת המענקים יופנו בין היתר לקידום והכשרה של כוח אדם, לקידום היצוא ולטיפול ממוקד בערי פיתוח באמצעות פרויקטים מיוחדים. שר התעשייה והמסחר ושר האוצר אישרו את המלצות הוועדה, אך הן לא נידונו ולא אושרו בידי הממשלה, אף שמדובר בשינויים מפליגים, בהקצאה מחודשת של כחצי

מיליארד ש״ח ובפעילות שהיא בחלקה בתחום משרדים אחרים. משרד התעשייה והמסחר אחראי לביצוע כל פרטי התכנית, שהוכנה על פי ההמלצות, וביניהם תחומים שהוא אינו עוסק בהם באופן שוטף, ובכך נהפך למעין משרד בין-תחומי לעידוד אזורי העדיפות הלאומית. להטלת האחריות לביצוע התכנית על המשרד לא קדמו דיון והחלטה של הממשלה.

אף שהמלצות ועדת גבאי כוונו בעיקרן לחיזוק אזורי העדיפות, שנפגעו מהשינוי בחוק, קיצץ המשרד פעמיים - בשנת 1997 ולקראת שנת 2000 - בתקציב התכנית, ולכן נמנעה מאזורי העדיפות לקבל סיוע בסכומים משמעותיים לשם שיפור מצבם. כמו כן הרחיב המשרד בחודשים ספטמבר-דצמבר 1998 את אחד ממסלולי הסיוע להכשרה מקצועית, שנועד לאזור העדיפות בלבד, גם למרכז הארץ, ולכן לא קיבלו חלק מהמפעלים באזורי העדיפות את הסיוע שביקשו. גם המלצת ועדת גבאי לתת למפעלים באזורי העדיפות מענקים לעידוד השיווק בשיעורים גבוהים יותר מלמפעלים במרכז הארץ לא יושמה.

ההחלטה בדבר הפרויקטים שיזכו לסיוע במסגרת התכנית לטיפול ממוקד, לא התבססה על דירוג כל הפרויקטים המתאימים, ומתן סיוע לאלה שתרומתם לקידום אזורי עדיפות תהיה הגדולה ביותר. הוחלט שלכל אחד מ-21 היישובים שנכללו בתכנית יאושר לפחות פרויקט אחד. כתוצאה מכך, לא קיבלו סיוע פרויקטים בעלי חשיבות עליונה שהתקציב הדרוש לביצועם גדול.

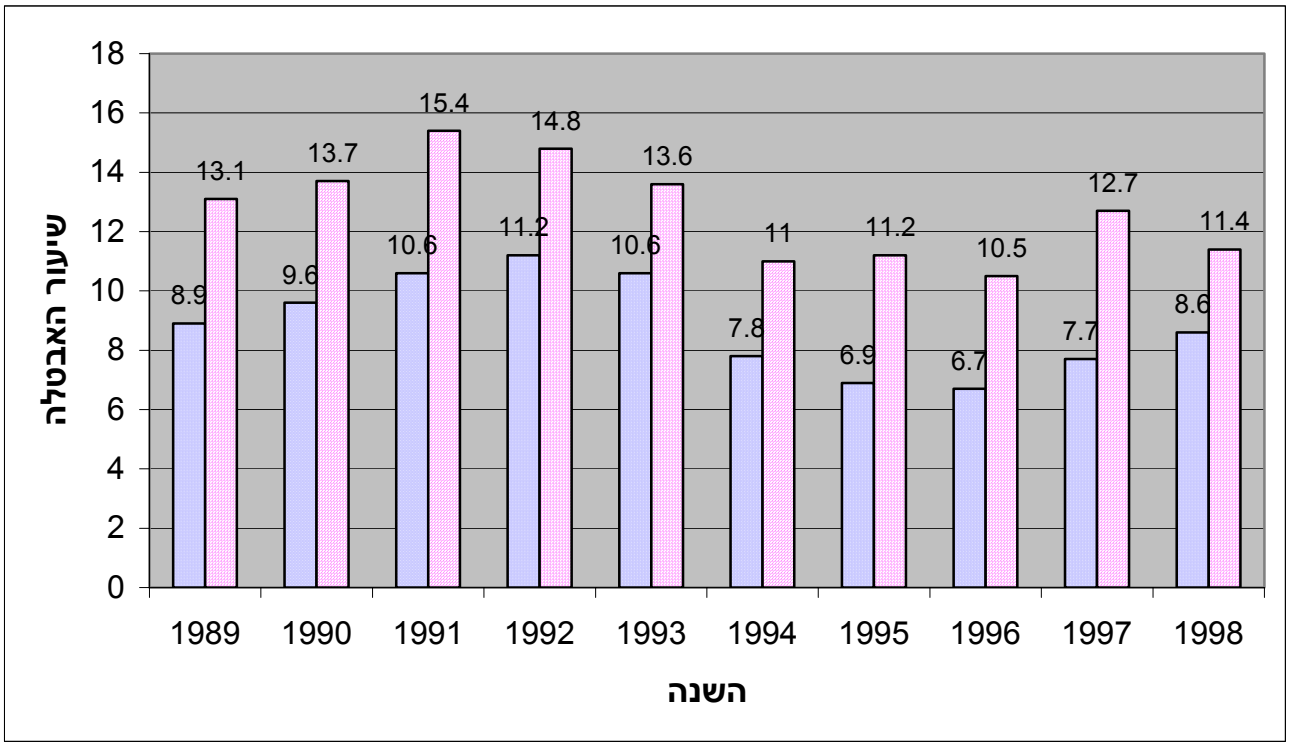
תשעה מפעלים קיבלו סיוע להכשרה מקצועית פנים-מפעלית הן ממשרד התעשייה והמסחר והן ממשרד העבודה והרווחה. נמצא, כי מפעל אחד קיבל סיוע משני המשרדים בעבור אותם עובדים באותה תקופה. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שיהיה אפשר לבחון את התכנית הכוללת של מפעל, יש צורך שהאישור ייעשה תחת קורת גג אחת.

תעסוקה והכשרה מקצועית בערי פיתוח

משרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) פועל להקטנת שיעור האבטלה בישראל באמצעות שתי זרועות: 1. שירות התעסוקה, שהוא תאגיד שהוקם מתוקף חוק שירות התעסוקה, התשי״ט-1959, ותקציבו לשנת 1999 היה 158.1 מיליון ש״ח. 2. האגף להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח אדם (להלן - האגף) שבמשרד. תקציב האגף לשנת 1999 היה 858.9 מיליון ש״ח, מהם 318.5 מיליון ש״ח להכשרת מבוגרים ולהסבת אקדמאים. משרד מבקר המדינה בחן את פעולות הזרועות במישור הארצי, והמסקנות נכונות גם לערי הפיתוח ולאזור הנגב.

(א) שיעור האבטלה בערי הפיתוח גבוה משיעור האבטלה הארצי. להלן תרשים המבוסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ״ס) על שיעור הבלתי מועסקים בעשור האחרון בישראל ובערי הפיתוח:

בעמוז זה חסר תרשים המופיע בדוח המודפס בלבד.



התרשים מראה, כי הפער בין שיעור האבטלה בערי הפיתוח לבין שיעור האבטלה הארצי עלה וירד חליפות ונע בין כ-28% ל-65% פערים גדולים יותר קיימים בין שיעור האבטלה בערי פיתוח לשיעורי האבטלה באזור תל אביב ובאזור המרכז. נתונים נוספים של הלמ"ס מורים, כי שיעור האבטלה בערי פיתוח גבוה יותר מזה שבסביבתם. ערי הפיתוח באזור הדרום מאופיינות לא רק בשיעור האבטלה הגבוה בהן, אלא גם בכך שהן נמצאות באזור ששיעור האבטלה בו הוא הגבוה ביותר בארץ, לאורך זמן.

מנתוני שירות התעסוקה על המובטלים הרשומים בלשכותיו בחמש ערי פיתוח באזור הדרום: אופקים, דימונה, ירוחם, נתיבות ושדרות, עולה תמונה דומה לזו שעולה מנתוני הלמ"ס: שיעור המובטלים הרשומים בערי הפיתוח גבוה באופן ניכר מהממוצע הארצי. ברבע השני של 1999, שבו היו שיעורי המובטלים הרשומים בערי הפיתוח הנסקרות נמוכים יחסית, הם עדיין היו גבוהים מהממוצע הארצי ב-50% עד 100%.

(ב) הקטנת מספר המובטלים נעשית לא רק בדרך של השמה בעבודה בשוק החופשי, אלא גם בדרכים אחרות: העסקתם ב"עבודות מידיות" - פרויקטים תעסוקתיים שיוזמת הממשלה ליצירת מקומות עבודה במימונה לדורשי עבודה במוקדי אבטלה; הגדרתם כבלתי ניתנים להשמה בידי שירות התעסוקה - סיווג הנעשה לא רק על סמך מצבם הבריאותי של דורשי העבודה אלא גם על סמך סיכויי השמתם, ואלה נמוכים בערי פיתוח יותר מאשר ביישובים אחרים; הפנייתם לקורסים להכשרה מקצועית, אף על פי שסיכויי השמתם במקצוע הנלמד בערי הפיתוח קטנים מאשר במקומות אחרים.

פעולות אלה מקטינות את הפער בין שיעור המובטלים הרשומים בערי הפיתוח לבין הממוצע הארצי. לפיכך, למעשה, החולשה של יישובי הפיתוח בשוק העבודה החופשי גדולה מזו המוצגת בנתוני האבטלה.

השמת דורשי עבודה בערי פיתוח

השמת דורשי עבודה בידי שירות התעסוקה

1. יעילותו של שירות התעסוקה כמתווך עבודה נפגעת בעטיו של התפקיד המכריע שהוא ממלא בקביעת הזכאות לקבלת דמי אבטלה. התניית קבלתם של דמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי באישור שירות התעסוקה שלא נמצאה למובטל עבודה מתאימה, מושכת לשירות התעסוקה גם דורשי עבודה בעלי מוטיבציה נמוכה לעבוד, שמטרתם העיקרית - לקבל דמי אבטלה.

במקרים רבים מפנה שירות התעסוקה למעסיקים דורשי עבודה, שאינם מעוניינים בעבודה שאליה הופנו. אולם אלה, כדי שלא יסווגו בידי פקיד ההשמה כ"סרבנים" ויאבדו את זכותם לדמי אבטלה, מעדיפים לקבל את ההפניה לעבודה ולגרום לכך שהמעסיק ידחה אותם. דפוס התנהגות דומה ננקט גם בידי דורשי עבודה שמעוניינים למצוא עבודה אך הופנו לעבודה שאינה טובה בעיניהם. כך מעורב המעסיק ב"מאבק" בין דורש העבודה לבין פקיד ההשמה על רישום הסירוב, ונפגעת איכות השירות שנותן שירות התעסוקה למעסיקים.

כתוצאה מכך, מעסיקים יטו להעדיף דורשי עבודה שלא הופנו בידי שירות התעסוקה, בהנחה שמי שפנו אליהם ישירות, עושים זאת במטרה להשיג עבודה, ולא כדי להמשיך ולקבל דמי אבטלה.

2. שירות התעסוקה עוסק בתיווך עבודה. הוא אינו גוף היוצר תעסוקה. עם זאת, שירות התעסוקה יכול לשפר את הליך ההשמה ולפעול באופן יעיל ומועיל יותר: (א) מבקר המדינה

הצביע בעבר[4] על שימוש לא יעיל וחלקי במערכת המידע הממוחשבת להשמת דורשי עבודה בשירות התעסוקה. (ב) ההשמה שמבצע כיום שירות התעסוקה היא טכנית במהותה: היא אינה נעשית לפי תכנית השמה אישית המנסה להעריך את קשיי ההשמה של המובטל, ולהתוות לו כיווני השמה ושלבי פעולה, כולל הערכות תקופתיות של ניסיונות ההשמה של המובטל, רצינותו והמוטיבציה שלו - כמכשיר לניווט הליך ההשמה ולהערכת זכאותו להמשך קבלת דמי אבטלה. כמו כן, אין מערכת לבקרת איכות של הזמנות העבודה המתקבלות ושל ההשמות המבוצעות. מערך השמה פרטנית אינטנסיבית כזאת, עשוי לתמוך בעיקר בדורש העבודה החלש, התלוי יותר מחבריו בהשמות שירות התעסוקה, ולשפר את סיכויי השתלבותו בעבודה.

3. ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה דנה בנושא תפקודו של שירות התעסוקה כמתווך בשוק העבודה, וכמבצע מבחן תעסוקה לקביעת הזכאות לקבלת דמי אבטלה. בנובמבר 1997 מינתה הוועדה צוות בין-משרדי, שהיה אמור להביא לפניה חלופות באשר לסמכויות שירות התעסוקה, ומתכונות פעולה התואמות את צורכי שנות ה-2000 בתחום תיווך העבודה. דיוני הצוות הבין-משרדי התמקדו בהצעה לעריכת ניסוי במטרה לשפר את הטיפול במובטלים ולהניעם להעדיף השתלבות בעבודה על פני מיצוי זכויותיהם לתשלומים מהמוסד לביטוח לאומי.

עד מועד סיום הביקורת, יותר משנתיים, לאחר שמונה הצוות הבין-משרדי, לא הצליחו הגופים המשתתפים בו - המשרד, שירות התעסוקה, המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר - לגבש עמדה אחידה לביצוע הניסוי, ולהביאה לפני הממשלה.

מועילות שירות התעסוקה להקטנת האבטלה בערי הפיתוח

מועילותו של שירות התעסוקה להקטנת האבטלה נבחנת בראש וראשונה לפי הצלחתו בהשמת דורשי עבודה. בשנת 1998 קיבלו כ-110,000 דורשי עבודה בממוצע לחודש אישורים משירות התעסוקה לצורך קבלת דמי אבטלה או הבטחת הכנסה, בעילת חוסר תעסוקה; זאת לעומת כ-6,600 השמות בעבודה בממוצע לחודש, שביצע שירות התעסוקה בחצי השני של 1998. התוצר העיקרי של שירות התעסוקה, לפחות מבחינה כמותית, הוא אפוא מתן אישורים לצורך קבלת דמי אבטלה.

לפי נתוני שירות התעסוקה היה שיעור ההשמות מכלל דורשי העבודה בממוצע לחודש בחצי הראשון של שנת 1999 - 3.8% באופקים, 4.8% בדימונה, 7.0% בירוחם, 5.6% בנתיבות, 9.7% בשדרות. שיעורים אלה גבוהים משיעור ההשמות הארצי הממוצע לחודש בתקופה זו - 3.7%. יש בכך כדי להצביע על המאמץ שהשקיע שירות התעסוקה בהשמת דורשי עבודה בערי פיתוח, אולם גם בערי הפיתוח שיעור ההשמות נמוך, ואין בו כדי להקל את מצוקת האבטלה.

ברבע האחרון של 1997 הגיע לשיא מספר דורשי העבודה בחמש הערים האמורות. בשנה לאחר מכן ירד מספרם. נתוני שירות התעסוקה מורים, כי בשנה שמנובמבר 1997 עד אוקטובר 1998 היה מספר ההשמות קטן ממספר דורשי העבודה החדשים שהתייצבו בכל אחת מלשכות התעסוקה הנסקרות. דהיינו, מספר דורשי העבודה שהושמו לא איזן את מספר המצטרפים החדשים למעגל דורשי העבודה, ואין להסביר בו את הירידה שחלה במספר המובטלים שנרשמו בלשכות התעסוקה בתקופה זו.

---

[4] דוח שנתי 49, בפרק "מערכת המידע להשמת דורשי עבודה" (עמ' 323).

הכשרה מקצועית בערי פיתוח

תפקידו של האגף הוא לקדם את כוח האדם המקצועי ולהתאימו לצורכי המשק. הכשרת מבוגרים נעשית בכמה מסלולים, ובהם מסלול "מבוגרים-יום" והסבה מקצועית של אקדמאים, להלן "הסבת אקדמאים".

מאמצע שנת 1996 הלכו וגדלו ממדי האבטלה במשק. האבטלה פגעה קשה במיוחד בערי הפיתוח בדרום ובצפון הארץ. בשנת 1998 ובראשית 1999 נעשו מאמצים לקלוט מובטלים רבים, בהליכים מזורזים, במסגרת פרויקטים תעסוקתיים מיוחדים, זאת נוסף על הפעילות השגרתית של האגף. קליטת מובטלים במסגרות האמורות תרמה לירידה זמנית במספר המובטלים הרשומים בחלק גדול מערי הפיתוח. אולם לא היה בה כדי להבטיח ללומדים עבודה עם סיום לימודיהם. בשנת 1999 חזר וגדל מספר המובטלים הרשומים בחלק מערי הפיתוח, והן חזרו להיות מוקדי אבטלה, לדוגמה: בירוחם - בדצמבר 1997 היה שיעור האבטלה בה 12.8%, בדצמבר 1998 ירד ל-7.9% אולם ביולי 1999 הוא שב ועלה ל-12.9%; באופקים - בדצמבר 1997 היה שיעור האבטלה 13.3%, הוא ירד ל-8.6% בדצמבר 1998, וביולי 1999 עלה ל-10.4%. על פי בדיקה שערכה הרשות לתכנון כוח אדם שבמשרד, תרומת הקורסים לירידה באבטלה הרשומה במוקדי אבטלה שבהם הופעל בשנת 1998 אחד הפרויקטים התעסוקתיים - פרויקט מפנ"ה - היתה צנועה יחסית.

מספר הלומדים המבוגרים בלימודי יום גדל בשנת 1998 בכ-6.8% לעומת שנת 1997. עיקר הגידול היה במסלול השלמת השכלה, שבו למדו כ-2,500 איש. מספר המובטלים שנקלטו בהכשרה מקצועית, במסלולי הלימוד העיקריים שמפעיל האגף, באופקים, דימונה, ירוחם, נתיבות ושדרות, גדל אף הוא בשנת 1998. עיקרו של הגידול היה במסלול השלמת השכלה. מסלול זה מיועד למובטלים חסרי השכלה תיכונית או בעלי השכלה חלקית שהם חסרי תעודת בגרות, כדי שיוכלו להשתלב בקורסים להכשרה מקצועית, שדרישות הסף למרביתם הן 12 שנות לימוד.

באגף לא היו נתונים על מספר הלומדים שהשתלבו במקומות עבודה בסיום הקורסים להשלמת השכלה, ועל מספר הלומדים שחזרו לשירות התעסוקה ונרשמו שוב כמובטלים.

במסלולים של כיתות לימוד במפעל ובהכשרה פנים-מפעלית, שהיו חלק מרכזי בכמה פרויקטים תעסוקתיים, ושתכליתם היתה לקלוט מובטלים ולהכשירם במפעלי תעשייה, מספר המובטלים שנקלטו מערי פיתוח היה קטן בהרבה מהמתוכנן. בכל מחוז הדרום נקלטו במסלולים אלה רק 202 איש, מהם 163 בחמש ערי הפיתוח האמורות. יתר על כן, היו מפעלים שנסגרו לאחר שהמובטלים סיימו את תקופת ההכשרה שלהם.

יש כפילות בין פעולות האגף לבין אלה של משרד התמ"ס, העוסק אף הוא בהכשרה מקצועית.

כדי שההכשרה המקצועית תהיה מועילה, יש לבדוק אם הקורסים הולמים את צורכי השוק. מבדיקה שערכה הרשות לתכנון כוח אדם שבמשרד, עולה שחלק מהקורסים שקיים האגף לא תאמו את צורכי השוק, ומנגד, מקצועות נדרשים רבים אינם כלולים בתכנית הלימודים.

בדיקה שערך משרד מבקר המדינה העלתה, כי האגף פתח בשנת 1998 קורסים רבים במסלול מבוגרים-יום במקצועות שבהם שיעורי ההשמה היו קטנים. לדוגמה: במקצועות עיצוב החן, הדפוס ובחלק ממקצועות המחשבים. בתשובתו מדצמבר 1999 למשרד מבקר המדינה, ציין אגף כי "עבור אוכלוסיות חלשות מקיים האגף, מפעם לפעם, גם פעולות מעבר לנדרש בשוק העבודה, כדי לחזק את משאבי העבודה הבסיסיים באוכלוסיות אלו".

לדעת משרד מבקר המדינה, ספק אם יש טעם להשקיע משאבים ניכרים בהכשרה במקצועות שאין להם ביקוש. שכן הכשרה מקצועית שמטרתה לחזק אוכלוסיות חלשות צריך שתהיה מכוונת להשמה בעבודה.

חלק מהקורסים שהפעיל האגף בשבעה מרכזי הכשרה היו במקצועות שבהם שיעורי ההשמה של בוגרים בשנת 1997 היו נמוכים, דהיינו שנחיצותם ותרומתם אינם מובטחים. לטענת אגף התקציבים שבמשרד האוצר, מרכזי הכשרה אלה פועלים בחוסר יעילות יחסית לפעולות הכשרה שנקנות מגורמים חוץ-ממשלתיים.

מדד חשוב לבחינתן של תכניות להכשרה מקצועית ולעמידה על הצלחתן הוא שיעור ההשמה בעבודה של בוגריהן, ובייחוד במקצוע הנלמד. נתונים שמתבססים על ראיונות שקיימה הרשות לתכנון כוח אדם עם בוגרי קורסים בשנת 1997, בין 6 ל-8 חודשים לאחר סיום הקורס, מורים כי במקצוע הנלמד עבדו רק 29.8% מהבוגרים במסלול מבוגרים-יום ו-39.7% מהבוגרים במסלול הסבת אקדמאים.

במחוז באר שבע והנגב, שבו ערי פיתוח רבות, מצבם של הבוגרים היה גרוע יותר - רק 8.2% מהבוגרים במסלול מבוגרים-יום ו-28.7% במסלול הסבת אקדמאים עבדו ביום הריאיון במקצוע שלמדו. מספרם של מקצועות הלימוד ששיעורי השמה של לומדיהם נמוכים יחסית, היה הגדול ביותר במחוז באר שבע והנגב.

רוב בוגרי ההכשרה במסלול מבוגרים-יום, בכל הארץ, משתכרים שכר נמוך, כמעט כשכר המינימום, גם לאחר שסיימו קורסים להכשרה מקצועית. הדבר בולט בייחוד במחוז חיפה והצפון ובמחוז באר שבע והנגב, שבהם נמצאות רוב ערי הפיתוח. יש בכך כדי להצביע על מועילות נמוכה של ההכשרה, שכן הכשרה מועילה אמורה לתת למשתלם סיכוי לתעסוקה בשכר גבוה יותר.

★

1. האבטלה פוגעת קשה באזורי הפריפריה, ובייחוד בערי פיתוח שבדרום הארץ. ברבות מהן עלה שיעור דורשי העבודה על 10% מכוח העבודה. למעשה, שיעור האבטלה הריאלי גבוה אף יותר, שכן חלק מהמובטלים מועסקים מפעם לפעם בעבודות יזומות, או מופנים להכשרה מקצועית, וכך היותם מובטלים למעשה, אינה באה לידי ביטוי בנתוני האבטלה הרשמיים.

2. שיעור האבטלה הגבוה בערי הפיתוח שבדרום הארץ נובע גם מחולשתו הכלכלית-תעסוקתית היחסית של האזור, שכן הוא נפגע יותר משינויים במדיניות

הכלכלית של הממשלה ומשינויים בתנאי הסחר והתחרות הבין-לאומיים. באמצע 1991 החליטה הממשלה לפתוח את המשק הישראלי, בתוך שבע שנים, ליבוא ממדינות שאין לישראל הסכמי סחר עמן (מדינות שלישיות). החלטה זו חייבה מפעלים בענפים שאינם מתוחכמים, בעיקר ענפים עתירי כוח עבודה, לעמוד בתחרות עם מוצרי יבוא זולים. עקב כך נסגרו מפעלים, ובאחרים - צומצם הייצור או הועבר למדינות שכנות כך נפגעה בייחוד התעסוקה בערי הפיתוח, שבהן מרוכזים מפעלים בענפים שאינם מתוחכמים.

3. החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, הוא הכלי העיקרי של הממשלה לפיזור מתוכנן של האוכלוסייה ברחבי המדינה וליצירת מקומות עבודה חדשים, בעיקר באזורי פריפריה - אזורי עדיפות לאומית. בחוק נקבע, כי יזם המשקיע במפעל באזורים אלו יהיה זכאי למענקים. בדרך זו רצה המחוקק לתמרץ יזמים להשקיע באזורי עדיפות לאומית, למרות הנחיתות היחסית של אזורים אלו.
מאז נחקק החוק לפני 40 שנה, השקיעו המשרדים הממונים על ביצועו מיליארדי דולרים במפעלים - במענקים, בהטבות מס ובהטבות אחרות. למרות זאת, לא העריך משרד התעשייה והמסחר את תרומת החוק לתעשייה בארץ, ובייחוד לתעשייה באזורי העדיפות. משרד התעשייה והמסחר לא בדק אם המפעלים שקיבלו הטבות לפי החוק עמדו בתחזיות בדבר מספר המועסקים, התפוקה והיצוא שעל פיהן אושרו ההטבות.המשרד גם לא בדק אם אורך החיים של מפעלים אלה גדול משל מפעלים שאינם מקבלים את ההטבות ומה הסיבות לקריסת מפעלים שקיבלו הטבות אלה.

בעשורים האחרונים חלו שינויים מבניים בתעשייה: מעבר מתעשיות עתירות הון לתעשיות עתירות טכנולוגיה, שבהן ההשקעה במבנים ובציוד נמוכה יותר, וההשקעה בהון האנושי גבוהה. גם במדיניות המשרד חלו שינויים: ההגנה על התעשיות המסורתיות קטנה, והן נחשפו ליבוא מתחרה ממדינות שלישיות. שינויים אלה חייבו בדיקה של התאמת החוק למצב החדש, ובייחוד אם ביכולתו לעודד מפעלים עתירי טכנולוגיה להשקיע באזורי העדיפות.

מחקרים שבוצעו במהלך השנים במטרה לבדוק אם השיג החוק את מטרותיו ומה השפעתו על התעשייה, בעיקר באזורי העדיפות, הצביעו כבר מאמצע שנות השמונים, כי יש צורך דחוף בהתאמת החוק לצרכים החדשים של המשק, או אף בבחינת מדיניות שונה וכלים חלופיים לחוק. למרות זאת, לא עשה המשרד בחינה מערכתית ומקיפה, כנדרש.

4. אפשר לטעון, כי החוק לעידוד השקעות הון אף "תרם" למצבם הנחות של אזור דרום הארץ וערי הפיתוח שבו, שכן על פי המחקרים העדיפו יזמים להקים שם "מפעלים מסורתיים" שאינם מאופיינים ברמה מקצועית גבוהה ובשכר גבוה; והמפעלים שקמו מושפעים יותר מאחרים משינויים במדיניות הכלכלית של הממשלה ומשינויים בתנאי הסחר. מנגד, אפשר לטעון כי יישום החוק היה "הרע במיעוטו", ולא היה ניתן לעודד מפעלים מתוחכמים יותר להשקיע באזור, בין היתר עקב ריחוקו הגיאוגרפי והעדר כוח אדם מתאים. הבעיות מורכבות, אך הפתרון טמון בתהליך שיטתי מורכב של הערכה ובחינה תקופתית של תכניות וחלופות להן, בייחוד בתקופות של שינויים מהותיים.

5. תחום פעולה חשוב נוסף של הממשלה הוא ההשבחה המקצועית של ההון האנושי: העלאת רמת ההשכלה, הידע והמיומנות המקצועית של כוח העבודה, כדי

להכשירו לאתגרים ולאפשרות להשתלב בתעסוקה עתירת טכנולוגיה. השקעה בהון האנושי-מקצועי מעודדת יזמים להשקיע באזורים שבהם יש היצע של כוח אדם כזה, משביחה בידע, ביכולת ובשכר את כוח האדם המועסק, ומגבירה את יכולתו להסתגל לנסיבות טכנולוגיות משתנות. בכך גוברים סיכויו של כוח אדם שנפלט ממעגל העבודה אך עבר הכשרה מתאימה להשתלב מחדש בשוק העבודה.

לביצוע הכשרה והשבחה מקצועית, וכדי לאפשר השמה מקצועית של העובדים בשוק העבודה, עומדים לרשות המדינה שני כלים עיקריים - שניהם בתחום אחריותו של משרד העבודה והרווחה: האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם שבמשרד ושירות התעסוקה.

בחינת תפקודו של האגף, שתקציבו השנתי הוא מאות מיליוני ש"ח, מעלה ספק אם הוא מבצע את תפקידיו במועילות גבוהה וביעילות רבה.
האגף לא עשה באופן שיטתי וכולל הערכות בדבר המועילות של קורסים: ניתנה הכשרה מקצועית במקצועות רבים שאין להם ביקוש, ומנגד, טרם נכללו מקצועות נדרשים בתכנית הלימודים.

באגף לא היה מעקב אחר שיעור השמתם של מסיימי הקורסים בעבודה במקצוע שלמדו, ולא היו לו נתונים מעודכנים על מידת הצלחתם בבחינות לסיווג מקצועי.
רוב בוגרי ההכשרה במסלול "מבוגרים-יום" משתכרים שכר נמוך, כמעט כשכר המינימום, גם לאחר שסיימו קורסים להכשרה מקצועית. הדבר בולט במחוז הדרום שבו נמצאות רוב ערי הפיתוח.

כן קיימת כפילות בין פעולות האגף לבין פעולות משרד התעשייה והמסחר בתחום ההכשרה המקצועית.

ההכשרה המקצועית תרמה לעתים לירידה זמנית (מלאכותית) במספר המובטלים הרשום בכמה מערי הפיתוח. אמנם יש חשיבות גם לירידה הזמנית בשיעור האבטלה ובהקטנת השפעותיה על הפרט ומשפחתו ועל כלכלת האזור, אך זוהי "תרופה לשעה".
המבחן הראוי הוא מבחן הטווח הארוך, דהיינו האם ההכשרה תרמה בטווח הארוך לפרט ולמשק המדינה, האם המשתתפים בקורסים לא יחזרו, בתוך זמן קצר, למעגל האבטלה.

6. תיווך עבודה מגדיל את סיכויו של מבקש עבודה למצוא תעסוקה ההולמת את כישוריו ודרישותיו. חיפוש העבודה נעשה פעמים בידי מבקש העבודה עצמו, פעמים באמצעות גופים עסקיים הפועלים בתחום תיווך העבודה ופעמים בידי שירות התעסוקה.
תקציבו השנתי של שירות התעסוקה עמד בשנת 1999 על כ-158 מיליון ש"ח. בחינת תרומתו של שירות התעסוקה בתחום תיווך העבודה מעלה, כי היא קטנה. רוב פעולתו של השירות היא מתן אישורים לצורך קבלת דמי אבטלה, שעה ששיעור ההשמות בעבודה הוא קטן. יתר על כן, "התווית" שנוצרה לשירות התעסוקה כאמצעי לקבלת דמי אבטלה, הביאה לפתחו דווקא את מי שמלכתחילה אינם מעוניינים בתיווך עבודה מקצועי לשמו. התוצאה היא שגם מעסיקים נוטים להעדיף דורשי עבודה שלא הופנו בידי שירות התעסוקה, ונוצר "מעגל קסמים", שעל האחראים לתת דעתם כיצד להפסיקו.

יש לבחון גם את אופן ההשמה - כיום היא טכנית במהותה ואינה נעשית לפי תכנית השמה אישית.

ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה דנה בסוף 1997, ובשנית בספטמבר 1998, והחליטה להקים צוות בין-משרדי שיציג, בתוך פרק זמן קצר, חלופות באשר לסמכויות שירות התעסוקה ודרכי פעולה התואמות את צורכי שנות ה-2000 בתחום תיווך העבודה; ובכלל זה אף להביא לרפורמה בשירות התעסוקה.

דיוני הצוות התמקדו בהצעה לעריכת ניסוי במטרה לשפר את הטיפול במובטלים ולהניעם להעדיף השתלבות בעבודה על פני מיצוי זכויותיהם לתשלומים מהמוסד לביטוח לאומי.

אולם עד סוף 1999 לא הצליחו נציגי משרדי הממשלה החברים בצוות הבין-משרדי לגבש עמדה אחידה בעניין ביצוע הניסוי, ולכן מתעכבת בחינתן והפעלתן של דרכי פעולה חדשות בתחום תיווך העבודה, העשויות להגביר את המועילות והיעילות של שירות התעסוקה.

חינוך והשכלה

מבוא ותמונת מצב

בשנות החמישים והשישים פעלו מעצבי המדיניות החינוכית בישראל לגיבוש מערכת חינוך על בסיס העיקרון של טיפול אחיד באוכלוסיות בעלות רקע תרבותי שונה, במטרה ליצור ליכוד תרבותי וחברתי ביניהן. ברם, במשך השנים התברר כי השוני התרבותי וההבדלים ברמה החברתית-כלכלית בין האוכלוסיות השונות, העמיקו את הפערים בהישגים הלימודיים והחברתיים ביניהן.

מערכת החינוך התאימה את עצמה מאז שנות השבעים למתן שירות לאוכלוסייה הטרוגנית, באמצעות מדיניות של העדפה מתקנת לקבוצות חלשות (להלן - מדיניות מפצה). המדיניות המפצה תרמה במשך השנים לצמצום הפערים בהישגים הלימודיים בין תלמידים בקבוצות אוכלוסייה שונות, ואיפשרה לבני הקבוצות החלשות להשתלב ביתר קלות בחברה ובשוק העבודה.

השגת היעדים בחינוך נבחנת, בין היתר, בעזרת מדדים שמפרסמים המשרד והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), על הישגים חינוכיים ובהם: שיעור הזכאים לתעודת בגרות מקרב תלמידי י"ב ושיעור הנשירה של תלמידים ממערכת החינוך.

הישגים חינוכיים

על פי נתוני הלמ"ס (פרסומי יובל - הלמ"ס חינוך והשכלה, 1999), חל גידול משנת 1995 ואילך בשיעור הזכאים לתעודת בגרות בכל קבוצות האוכלוסייה.