

היבטים מוניציפליים

עיריית אופקים ועיריית שדרות - מאפיינים כספיים

מבוא

לעיריית אופקים ולעיריית שדרות (להלן - שתי העיריות) מאפיינים הדומים למאפייניהן של שאר ערי הפיתוח, דהיינו, ריחוק מהמרכז החברתי-כלכלי, תשתית כלכלית שבה מיעוט מפעלים עתירי ידע, תלות גבוהה בתמיכה ובתקציבים ממשלתיים ורמה נמוכה של הכנסות עצמיות. על פי נתוני שתי העיריות כשליש מבתי האב בשתי הערים נמצאים בטיפול מחלקות הרווחה. לכך יש השלכות על הוצאותיהן הכספיות של העיריות.

משרד מבקר המדינה סקר את מצבן הכספי של שתי העיריות. חלק מהנתונים הושאו לנתונים הכספיים של שש ערי פיתוח אחרות בדרום הארץ (עיריות דימונה, קריית גת וקריית מלאכי והמועצות המקומיות של ירוחם, מצפה רמון ונתיבות) (להלן - ערי הפיתוח בדרום), ולנתונים של כלל הרשויות המקומיות בארץ, על פי דוח נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות 1998 של משרד הפנים.

הכנסות, הוצאות וגירעון

לשתי העיריות גירעונות שנתיים ונצברים גדולים. בשנת 1998 היה הגירעון השנתי של עיריית אופקים 7.5 מיליון ש"ח ושל עיריית שדרות - 9.7 מיליון ש"ח. בשנים 1995-1998 סכום הגירעון הנצבר של שתי העיריות הלך וגדל; באופקים גדל הגירעון מ-16.1 מיליון ש"ח ב-1995 ל-33.2 מיליון ש"ח ב-1998 (גידול של כ-100%) ובשדרות גדל הגירעון מ-10.7 מיליון ש"ח ב-1995 ל-23.8 מיליון ש"ח ב-1998 (גידול של כ-120%). יצוין, כי הגירעונות הנצברים של שתי העיריות גדלו על אף שבשנים האמורות הן קיבלו מענקים לכיסוי הגירעון הנצבר, באופקים בסכום כולל של 11.8 מיליון ש"ח, ובשדרות - 20.6 מיליון ש"ח.

מהשוואה של שיעור הגירעון השנתי והנצבר לשנת 1998 של שתי העיריות לשיעורים בכלל ערי הפיתוח בדרום, עולה כי מצבן של אופקים ושדרות אינו חריג. שיעור הגירעון השנתי הממוצע מכלל ההכנסות של ערי הפיתוח בדרום הוא 10.8%, ושיעור הגירעון הנצבר הוא 28%. שיעור הגירעון השוטף והנצבר בשדרות דומה לממוצע, ואילו באופקים שיעור הגירעון הנצבר מכלל ההכנסות גבוה יחסית ועומד על 35.6%, ואילו שיעור הגירעון השנתי נמוך מהממוצע - 8%.

על פי הדוח הכספי המבוקר לשנת 1998 של עיריית אופקים, הסכום הכולל של הוצאות העירייה היה גבוה בכ-3.9 מיליון ש"ח מההוצאות המתוקצבות. עיקר החריגה - כ-1.5 מיליון ש"ח (שהם כ-4.8% מההוצאה המתוקצבת) - היא בהוצאות על חינוך, וכ-1.3 מיליון ש"ח (שהם כ-14% מההוצאה המתוקצבת) בתחום המינהל, בעיקר בשל גידול בשכר.

על פי הדוח הכספי המבוקר של עיריית שדרות לשנת 1998, הסכום הכולל של הוצאות העירייה היה גבוה בכ-6.6 מיליון ש"ח מההוצאות המתוקצבות. עיקר החריגה - כ-3 מיליון ש"ח (שהם כ-10.8% מההוצאה המתוקצבת) - היא בהוצאות על חינוך, וכ-1.3 מיליון ש"ח (שהם כ-11% מההוצאה המתוקצבת) בהוצאות על רווחה.

לפי הסברי שתי העיריות, הגירעון נצבר, בין היתר, משום שהן לא קיבלו את מלוא מענק האיזון, שהגיע להן על פי נוסחה שקבע משרד הפנים¹. כך למשל, בשנת 1997 קיבלו אופקים ושדרות 81% ו-77%, בהתאמה, מסכום המענק, שהיה מגיע להן על פי הנוסחה. יש להדגיש, שגם כמה ערי פיתוח אחרות בדרום, הזכאיות למענק לאיזון, קיבלו בפועל מענק בשיעור נמוך מזה שנקבע בנוסחה, אם כי היו רשויות שזכו למענק העולה על 100%.

1. מהשוואות התפלגות הכנסותיהן של שתי העיריות וערי הפיתוח האחרות בדרום, להתפלגות ההכנסות בכלל הרשויות המקומיות בארץ עולה, כי ממוצע שיעור ההכנסות העצמיות של ערי הפיתוח בדרום מכלל הכנסותיהן (33%) נמוך מאוד בהשוואה לשיעור זה בכלל הרשויות המקומיות (60%). הדבר גורם לתלות גדולה של ערי הפיתוח במשרדי הממשלה, ובעיקר במשרד הפנים.

שיעור גביית הארנונה מהחייב השנתי ב-1998 היה באופקים ובשדרות 63% ו-67%, בהתאמה, ושיעור הגבייה מהחייב הנצבר - 25% ו-27%, בהתאמה. שיעורי גבייה אלו נמוכים הן בהשוואה לשיעורי הגבייה בכלל הרשויות המקומיות, שהיו 92% מהחייב השנתי ו-57% מהחייב הנצבר והן בהשוואה לשיעורי הגבייה בערי הפיתוח בדרום, שהיו 66% עד 100% מהחייב השנתי ו-37% עד 69% מהחייב הנצבר. שתי העיריות הסבירו למשרד מבקר המדינה ששיעורי הגבייה הנמוכים, נובעים בין היתר ממצבם הכלכלי-חברתי הירוד של תושבי שתי הערים.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני שתי העיריות, כי כלל הסכומים שעמדו לגבייה הם כבר לאחר הפחתת הנחות ופטורים בגין מצב חומרי. יתר על כן, מצבן הכלכלי-חברתי, על פי נתוני הלמ"ס לשנת 1999, דומה לערי הפיתוח האחרות בדרום, ולמרות זאת שיעורי הגבייה שלהן נמוכים במיוחד.

בשנים 1997 ו-1998 מיעטו שתי העיריות בנקיטת פעולות לאכיפת תשלום חובות המסים, וגם לא הגישו תביעות משפטיות נגד סרבני תשלום. במהלך 1999 (עד אוגוסט) הגבירו שתי העיריות את פעולות האכיפה במידה ניכרת, אך אין הן נוהגות להגיש תביעות משפטיות. משרד מבקר המדינה העיר לשתי העיריות על הצורך להגביר את מאמצי הגבייה. אי-הגשת תביעות משפטיות משמיטה מידי העירייה כלי יעיל לאכיפה, ופוגמת בהרתעה מפני צבירת חובות. גביית המסים הנמוכה בשתי הרשויות תרמה תרומה מכרעת לגידול בגירעון השנתי והנצבר.

2. מהשוואה של התפלגות ההוצאות לסוגיהן של שתי העיריות לממוצע ההתפלגות בערי הפיתוח בדרום, ולממוצע בכלל הרשויות המקומיות בארץ עולה, כדלקמן: (א) ממוצע התפלגות ההוצאות של ערי הפיתוח בדרום דומה להתפלגות בכלל הרשויות המקומיות בארץ; (ב) שיעור ההוצאות בגין השכר בעיריית אופקים גבוה - כמעט מחצית מכלל הוצאות העירייה (46%). לעומת זאת, בעיריית שדרות שיעור ההוצאות בגין השכר (34%) נמוך יחסית, גם בהשוואה לממוצע בערי הפיתוח בדרום (40%) וגם בהשוואה לממוצע בכלל הרשויות המקומיות (כ-40%); (ג) הוצאותיה של עיריית שדרות על פירעון מלוות גבוהות - כ-10% מכלל ההוצאות לעומת 9% בממוצע בערי הפיתוח בדרום ו-8% בכלל הרשויות

¹ נוסחה נקבעה בעקבות המלצות ועדה ציבורית שמינה שר הפנים בראשותו של רו"ח סוארי. בדבר מענק האיזון ראו גם בעמ' בדוח זה בפרק על משרד הפנים.

המקומיות. בעיריית אופקים שיעור ההוצאה על פירעון מלוות מכלל ההוצאות נמוך יחסית - 6%. משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה (להלן - המשרדים הייעודיים) קבעו תקן להשתתפותם בעלויות הפעילויות בתחומים שהם מופקדים עליהם, והם אמורים לכסות בממוצע 75% עד 80% מן התקן שקבעו. את היתרה, וכן פעילויות נוספות על אלו שנקבעו בתקן, אמורות הרשויות המקומיות לכסות ממקורותיהן².

ב-1998 הוציאה עיריית אופקים בגין מתן שירותים ממלכתיים כ-5.3 מיליון ש"ח, ואילו השתתפות המשרדים הייעודיים הסתכמה ב-3.3 מיליון ש"ח, דהיינו 62%. באותה שנה הוציאה עיריית שדרות על מתן שירותים אלה סכום של 5.1 מיליון ש"ח, ואילו השתתפות המשרדים הייעודיים הסתכמה בכ-2.9 מיליון ש"ח, דהיינו 57%.

לפי הסברי שתי העיריות, העלויות הנוספת של השירותים בתחומי החינוך והרווחה, נגרמת מפעילויות נוספות, שאינן מתוקצבות בידי המשרדים הייעודיים, אך לדעתן הן מחויבות עקב המצב החברתי-כלכלי הקשה של התושבים. עוד הסבירו, כי מתן השירותים יקר יותר בשל מחסור בכוח אדם מיומן באזור, בהיותן ממוקמות בפריפריה. שתי העיריות הודיעו, כי הן עושות מאמץ לגייס משאבים כספיים מהמשרדים הייעודיים, כדי לממן את העלויות הנוספות.

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של שתי העיריות לשנת 1998, היתה מצבת המשרות הממוצעת בעיריית שדרות כ-392 משרות, המהוות חריגה של 19 משרות מתקן כוח האדם (שעמד על 373 משרות). בעיריית אופקים לא היתה חריגה מתקן כוח האדם, שהיה בשנת 1998 גבוה יותר - 471 משרות. נוסף על כך העסיקו שתי העיריות בשנת 1998, באמצעות חברות כוח אדם, 20 ו-104 עובדים, בהתאמה.

ב-7.6.99 נחתם הסכם הבראה בין משרד הפנים לבין עיריית אופקים, במטרה להביאה לאיזון בתקציב השוטף, החל בשנת 2000. תכנית ההבראה כללה צמצום של כ-90 משרות. העירייה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת הצמצום יבוטלו מחלקות, ושירותיהן יינתנו בעתיד באמצעות חברות פרטיות חיצוניות, שההתקשרות עמן תותנה בכך שחלק מעובדי העירייה שיפוטרו ייקלטו בחברות הפרטיות.

במהלך 1999, פיטרה עיריית אופקים 34 עובדים (ב-34 משרות) ו-28 עובדים אחרים (ב-27 משרות) פרשו במסגרת הסדר פרישה מוקדמת לגמלאות.

במהלך 1997 חתמה עיריית שדרות על הסכם הבראה, שלפיו התחייבה לצמצם את הגירעון לשנת 1998 ל-1 מיליון ש"ח. למרות זאת, היא סיימה את שנת 1998 בגירעון של 9.7 מיליון ש"ח. העירייה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי במהלך 1999 הכינה תכנית התייעלות במטרה לעמוד ביעדים שנקבעו בתכנית ההבראה.



לעיריית אופקים ולעיריית שדרות גירעון נצבר כבד, הגדל משנה לשנה, ששיעורו ניכר - כשליש מכלל ההכנסות בעיריית אופקים וכרבע מכלל ההכנסות בעיריית שדרות. שיעור גירעון זה נבע, בעיקר, מגבייה נמוכה של מסי ארנונה ואגרות, ומהוצאות גדולות על חינוך ורווחה, שלהן אין מימון מהמשרדים הייעודיים.

² בעניין תקציב החינוך באמצעות רשויות מקומיות, ראו דוח שנתי 48, עמ' 312.

שיעור ההוצאות על שכר בעיריית אופקים מכלל הוצאותיה היה גבוה במיוחד, הן לעומת רשויות מקומיות אחרות בארץ, והן לעומת ערי פיתוח בדרום.

על שתי העיריות לפעול על פי הסכמי ההבראה שחתמו, כדי להביא להתייעלותן ולצמצום הגירעונות.

חסמים לפיתוח

1. תחומי שיפוט קטנים בולמים התפתחות של יישובים עירוניים בגין מחסור במשאב הקרקע, וכפועל יוצא בעתודות לבנייה למגורים, לתעסוקה, למוסדות ציבור ולשטחים פתוחים. שטח קטן של יישוב משבש את האפשרות להגיע ליעדי האוכלוסייה המתוכננים בתכניות מתאר ארציות ומחוזיות.³

על פי נתוני הלמ"ס, השטח הממוצע של הערים בישראל שאוכלוסייתן מונה 20,000-50,000 תושבים הוא כ-19,000 דונם. לעומת זאת, שטחן של אופקים (9,500 דונם), שדרות (4,500 דונם), נתיבות (5,600 דונם), קריית מלאכי (2,500 דונם) וקריית גת (8,700 דונם) הוא 50%-13% מהממוצע. אמנם, קיימות ערים נוספות ששטחן קטן מאוד (ובהן: גבעתיים, קריית אונו, קריית ים, קריית מוצקין וקריית ביאליק), אולם אלה הן "ערי שינה" המאופיינות בשיעור גבוה של שטחי מגורים, ובסמיכות למוקדים המטרופוליניים של תל אביב וחיפה, בשונה מהיריחוק היחסי של ערי הפיתוח בדרום. לפי נתוני תכנית מטרופולין באר שבע, צפוי מחסור בקרקע בכל יישובי המטרופולין עד לשנת 2020, ובייחוד בבאר שבע ובשדרות.

על פי נתוני משרד הפנים מיולי 1999, נעשו פעולות להרחבת היישובים בדרום, כלהלן: באופקים המליצה ועדת חקירה (שמונתה לפני יותר משלוש שנים וחצי) להעביר כ-500 דונם מהמועצה האזורית מרחבים לעיר, אולם ההליכים טרם הושלמו; בשדרות פועלת ועדת חקירה (מינואר 1999) לבדיקת תחומי העיר; גם בנתיבות פועלת ועדת חקירה (זה כשלוש שנים) לבדיקת תחום השיפוט, אולם היא ממתנה להשלמת תכנית אב לעיר, כדי לקבוע את הגבולות החדשים; לקריית מלאכי הועברו שטחים מהמועצה האזורית באר טוביה במאוס 1998; בקריית גת פועלת ועדת חקירה (יותר משלוש שנים) להרחבת העיר על חשבון שטחים של המועצות האזוריות יואב, לכיש ושפיר; בבאר שבע פועלות שתי ועדות חקירה (האחת כשנתיים והאחרת יותר משמונה שנים) לבדיקת הרחבת העיר; למצפה רמון מונתה ועדת חקירה (לפני כשנה), אולם היא טרם החלה לפעול. מכאן, שלמעט קריית מלאכי, טרם הוסר חסם זה להתפתחות יישובי הדרום.

2. העדר תכנית מתאר מקומית, או קיומה של תכנית שאינה מעודכנת, גם הם חסמים להתפתחות עירונית מתוכננת, רציונלית וכלכלית. בהעדר תכנית, יתכן עירוב של שימושי קרקע אשר קיימים קונפליקטים ביניהם (לדוגמה: אזור מלאכה ואזור מגורים); תיתכן התפתחות המונעת בידי כוחות השוק, המיטיבה עם היזמים ולא בהכרח עם התושבים או עם הצרכים אמיתיים של היישוב (לדוגמה: הקצאה נאותה של קרקע לשטח ציבורי פתוח ולמוסדות ציבור); גדל הסיכוי לכשלי שוק ובייחוד לחסר בתשתיות; יתכן מצב של פריסה פיזית המקשה את יישומם של פתרונות תכנוניים כלכליים⁴

³ בעניין זה ראו גם ברוך על הביקורת בשלטון המקומי התשנ"ז-1996 (עמ' 30), וכן ברוך שנתי 45 (עמ' 93-94), ובדוח שנתי 49 (עמ' 345-347).

⁴ בעניין זה ראו גם ברוך על הביקורת בשלטון המקומי התשנ"ח-1998, עמ' 83 ו-88-86.

במרבית ערי הפיתוח בדרום אושרה תכנית מתאר מקומית בסוף שנות השבעים ובראשית שנות השמונים. רק באופקים ובנתיבות אושרו תכניות חדשות יחסית ב-1988 וב-1989, בהתאמה. אולם גם אלה הוכנו לפני גל העלייה, אשר שינה במידה ניכרת את פני היישובים. כתחליף מסוים (שאינו סטטוטורי) יכולות לשמש תכניות אב כוללות, המתוות מדיניות לפיתוח היישובים, מסייעות בידי מוסדות התכנון ומשמשות בסיס לבחינה של תכניות מפורטות. גם תכנית מטרופולין באר שבע הצביעה על התיישנותן של תכניות המתאר המקומיות ושל חלק מתכניות האב הקיימות, שאינן הולמות את הצרכים. הועלה, כי רק בדימונה ובקריית גת הוכנו תכניות אב כוללות בשנות התשעים. בשדרות לא הוכנה תכנית מתאר מקומית כלל, וגם לא תכנית אב. לעיר באר שבע הוזמנה הכנת תכנית מתאר מקומית חדשה ב-1996, בד בבד עם הזמנת תכנית מטרופולין באר שבע.

3. התרחבות הפעילות הכלכלית וגידול האוכלוסייה מגדילים את צריכת המים וכפועל יוצא - את יצירת השפכים. לכן, העדר מערכת ביוב עירונית בקיבולת ההולמת לצורכי האוכלוסייה הנוכחית והעתידית, וחסרונם של מתקנים לטיהור השפכים ולמיחזורם - בולמים בנייה למגורים ופיתוח של אזורי תעסוקה. מערכת ביוב שאינה הולמת את הצרכים פוגעת גם באיכות החיים בעיר ובסביבתה: היא מחייבת הזרמת השפכים אל הנחלים, היוצרת מפגע אקולוגי לנחל ולסביבתו, ופוגעת במאגרי מי התהום.⁵ על פי הוראות תכנית מתאר ארצית כוללת לפיתוח ולקליטת עלייה מס' 31, עם הגשת תכנית הכוללת בנייה של יותר מ-100 דירות לאישור רשויות התכנון, יש להגיש גם הנחיות לאיסוף, לטיהור ולפינוי השפכים מהפרויקט המתוכנן. לתכנית בקיבולת גדולה יותר, יש לצרף פתרון ביוב לקיבולת השפכים החדשה שתיווצר. בפועל, הפכו ההנחיות ל"מס שפתיים", ועד 1995 אושרה בנייה רבה במחוז הדרום ללא תכניות מפורטות לפתרון סילוק השפכים. לפיכך, לא היה ניתן, לכאורה, להקים שכונות חדשות ואזורי תעשייה בבאר שבע, בקריית גת, בנתיבות, באופקים, בשדרות, בערד ובדימונה.

הועלה, כי גם בשנת 1999 לא באה הבעיה על פתרונה: על פי נתוני תכנית מטרופולין באר שבע (מ-1998), אין תכנית אזורית כוללת של טיפול בקולחין וניצולם במרחב מטרופוליני זה. הריחוק בין היישובים אינו מצדיק הקמת מפעלים אזוריים לטיפול משותף בשפכים, ומחייב פתרון פרטני לכל יישוב בנפרד. הפתרונות הקיימים הם ברמה נמוכה בדרך כלל - אגני שיקוע וחמצון שהיו ביישובים בדרום בשלבים שונים של תכנון או ביצוע. התכנית המטרופולינית קובעת, כי תשתית הביוב ביישובי הדרום קרסה נוכח הגידול החד במספר התושבים מראשית העשור. על פי המלצת התכנית, יש להחליף את כל בריכות החמצון הקיימות במכוני טיהור מכניים, כך שיתאפשר ניצול הקולחים המטוהרים להשקיה ולתעשייה.

מתשובת נציב המים מנובמבר 1999 למשרד מבקר המדינה עולה, כי ביישובים נתיבות, אופקים, שדרות, דימונה, ירוחם ומצפה רמון, פתרון הביוב הקיים הוא עדיין של אגני שיקוע וחמצון. יצוין, שבירוחם, הזרמת השפכים מהיישוב לאגם ירוחם, שבצדו פארק לנופש בחיק הטבע, מתנגשת עם התפקוד המטרופוליני התיירותי שהועידה התכנית ליישוב זה. מערכת הביוב ביישוב גם מעכבת בניית מאות דירות חדשות. באופקים יובלו השפכים בעתיד למתקן טיהור, לכשיוקם ממערב לבאר שבע. בדימונה נמצאת בהכנה תכנית למתקן לטיהור שפכים. גם בקריית גת הושלם תכנון, ומוכן מכרז למתקן טיהור. הקמתם של שני מכוני טיהור בבאר שבע, שעוכבה עקב הליכים משפטיים עד ינואר 2000, תוכל לשרת יישובים נוספים (כגון: אופקים, שגב שלום ותל שבע). רק בשני יישובים בדרום הוקמו מכוני טיהור: בערד הושלם המכון והוחל בהרצת המתקן, ובקריית מלאכי נבנה מתקן אשר יושלם בשנת 2000. לדברי

⁵ בעניין זה ראו בדוח שנתי 46, עמ' 518-537.

נציב המים, מינהל הביוב מאפשר ליישובים לקבל הלוואות לתכנון פתרונות ביוב, אולם כמה מרשויות אלה אינן מסוגלות ליטול הלוואות, עקב מצבן הכספי.

סיכום

1. עם קום המדינה עמד השלטון המרכזי לפני כמה בעיות יסוד אשר דרשו פתרונות מהירים, ובכלל זה: קליטת גל עלייה גדול, בניין הארץ ומתן ביטוי לריבונות בשטחים דלי אוכלוסין. אחד הפתרונות היה תכנון והקמתן של 27 ערים חדשות - ערי פיתוח. בחלוף השנים חלו תמורות חברתיות-כלכליות; חלק מערי הפיתוח צמחו, הגדילו את אוכלוסייתן ורמת החיים בהן עלתה; אך רבות אחרות, בעיקר הקטנות והמרוחקות ממרכז הארץ, צמיחתן התעכבה. ריכוז גדול של ערי פיתוח כאלה קיים בדרום הארץ, ובכללן אופקים, שדרות, נתיבות וירוחם. הבדיקה של משרד מבקר המדינה התמקדה בהן.

בחינת מצבן של ערי הפיתוח מעלה, שאף כי חלפו עשרות שנים ופערים הצטמצמו, עדיין קיימים פערים. הפערים העיקריים הם ברמות ההכנסה והשכר, בשיעורי האבטלה, בהישגים בחינוך ובהשכלה וברמת החיים. לפערים בתחום החינוך וההשכלה השפעות לטווח רחוק.

2. מדינת ישראל הדגישה שוב ושוב, במהלך השנים, את חשיבות פיתוחו של אזור הדרום ואת הצורך בקידומן של ערי הפיתוח, והשקיעה בכך סכומי עתק מדי שנה בשנה. אולם בחלוף השנים ולנוכח הפערים הקיימים שומה על הממשלה לבחון אם אמנם אימצה פתרונות הולמים ואם כספי הציבור שהושקעו נוצלו בצורה יעילה ומועילה.

הצורך בפרוגרמה אזורית

בארצות המערב רווחת גישה, שלפיה באזורי פריפריה יש פוטנציאל בלתי מנוצל, ולהשגת יעדי פיתוח ולשיפור המצב החברתי-כלכלי יש צורך בראייה אזורית, אשר תגדיר את הבעיות הייחודיות לכל אזור ואת ההיערכות הנדרשת לפתרונן. המרכיבים העיקריים של פתרונות אזוריים הם הגדרת מדיניות אזורית, ניהול אזורי וייחוד תקציב אזורי. שכן תכניות לפיתוח תשתיות, לפיתוח שירותים יצרניים ופיננסיים ולפיתוח ההון האנושי דורשות, בין השאר, תכנון לטווח ארוך, תיאום בין גופים שונים והקצאת משאבים רב-שנתית.

מדיניות אזורית לדרום הארץ - שבו נמצאות כשליש מערי הפיתוח - באה לידי ביטוי בתכנית שיזם משרד האוצר בראשית שנות התשעים, אך התכנית לא מומשה. ביטוי נוסף למדיניות אזורית שלפיה, בין היתר, תינתן עדיפות לפיתוח דרום הארץ, השתקפה בתכניות אב ובתכניות מתאר ארציות ומחוזיות שהוכנו בשנות התשעים. דא עקא, שתכניות אלה הן מסדירות במהותן ולא יזמיות, ולתכניות הפיתוח שנלוו להן, שכל אחת מהן היא תכנית השקעות אזורית - אין תוקף מחייב והן לא תוקצבו.