

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.

במקום זאת, מכינים משרדי הממשלה, מפעם לפעם ובנפרד, תכניות מגוריות, אשר טמון בהן פתרון חלקי לבעיות. תכניות נוספות שהוכנו הן ארציות, ותחולתן בשטחים נרחבים, כגון "תכנית אזורי עדיפות לאומית", אך אין הן מתמקדות בפתרון הבעיות האזוריות הייחודיות של הנגב והגליל. בנסיבות אלה, אין בנמצא פרוגרמה לטיפול מתואם, מקיף ומערכתי.

תקציב המדינה במתכונתו אינו מותאם לצרכים הנובעים מפיתוח אזורי. התקציב השנתי המוצג לממשלה ולכנסת, ומאושר בידהן, מחולק לפי משרדים ולפי סעיפים ראשיים ומשניים. הפירוט נותן בדרך כלל מידע כלל-ארצי, ואינו מציג את סדרי העדיפות של הממשלה בחלוקה אזורית-גיאוגרפית או לפי מחוזות. כך, למשל, אי אפשר לקבל מנתוני התקציב ומדברי ההסבר לו תמונה מלאה וברורה איזה חלק מהתקציב מופנה לנגב, לגליל או ליהודה ושומרון, ומה הן התכניות ארוכות הטווח לאזורים אלה.

אשר לניהול אזורי, אמנם הוקם גוף ניהולי, שהרכבו משקף את האינטרסים של הגופים השונים במרחב הנגב, אולם תקציבו הדל אינו מאפשר לבצע את המטלות שיוחדו לו, ובעיקר - לסייע במימוש עיקרי המדיניות האזורית.

לדעת משרד מבקר המדינה, לקידום מצבו החברתי-כלכלי של אזור הדרום בכלל ושל ערי הפיתוח בפרט, יש לשקול: גיבוש מדיניות אזורית; תרגומה לפרוגרמה בין-משרדית המגדירה יעדים; ייחוד תקציב אזורי לטווח הארוך; והקמת מנגנון ניהולי-אזורי בעל סמכויות שיוכל לתרום למימוש היעדים. כמו כן יש מקום לבחינה תקופתית של ההתקדמות בהשגתם.

הקצאת מקורות ואופן חלוקתם

1. מאחר שלממשלה אין פרוגרמה ותקציב אזורי, אין לדעת מהו מקומו של אזור הדרום בסדרי העדיפות, מה הן התכניות לפיתוחו ומה חלקו בתקציבים של משרדי הממשלה.

בהעדר מידע, בחן משרד מבקר המדינה את תקציבי הממשלה בתחום המוניציפלי, דהיינו את מכלול התקציבים שהקצו משרדי הממשלה לרשויות המקומיות: מענק לאיזון תקציביהן ולמימון פעולות ייחודיות, וכן לפעולות בתחום החינוך, הרווחה, התשתיות ועוד. התקציבים רוכזו לפי אזורים. הבחינה העלתה, כי באשר לתחום המוניציפלי, אזור הדרום לא היה האזור המועדף, לפחות בשנים 1997-1998.

כל ממשלה קובעת סדרי עדיפות משלה, ובידה לתת עדיפות - על בסיס מבחנים ענייניים - ליישובים ולאזורים על תושביהם, 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 במס הכנסה לתושבי היישובים ולעובדים מסוימים העובדים בהם. בשנת 1999 נאמד שווי ההטבות בכ-500 מיליון ש"ח.

להטבות מטרה כפולה: להקל על תושבים ותיקים ביישובים האלה להישאר בהם; ולעודד אוכלוסייה מבוססת להעתיק אליהם את מקום מגוריה. מתברר, שמרבית התושבים בערי הפיתוח בדרום אינם נהנים מהטבה זו משום שמרביתם אינם מגיעים לסף המס: כ-58% עד 70% מתושבי נתיבות, שדרות, ירוחם ואופקים אינם מגיעים לסף המס. נתון זה כמו גם מאזן הגירה שלילי מערי פיתוח חלשות, מעוררים את השאלה האם השיגו הטבות המס המיועדות לתושבי ערי הפיתוח את מטרותיהן.

3. כלל הכנסותיהן של הרשויות המקומיות ממגוון המקורות העומדים לרשותן קובע את רמת השירותים שהן יספקו לתושביהן.

בחינה של מקורות הכנסתן של הרשויות המקומיות באזור הדרום מעלה, כי חלקן בא מתשלומי ארנונה ממפעלים המנצלים אוצרות טבע שבאזור, ומארנונה של משרד הביטחון על מתקנים ביטחוניים.

מתברר, שערי הפיתוח אינן נהנות מרוב ההכנסות מארנונה על שימוש בקרקע שבה אוצרות טבע ומהמתקנים הביטחוניים שהקימה ופיתחה המדינה.

ראוי להעמיק ולבחון כיצד להקצות בצורה שוויונית ומועילה יותר את מקורות ההכנסה בין הרשויות המקומיות שבדרום הארץ. יש לעשות זאת במבט צופה אל פני העתיד - כשיוחלט על הקמת מתקני תשתית נוספים בדרום ועל מתן רישיונות וזיכיונות בלעדיים.

עידוד השקעות, תעסוקה והכשרה מקצועית

1. האבטלה פוגעת קשה באזורי פריפריה, ובייחוד בערי הפיתוח שבדרום הארץ. ברבות מהן עלה שיעור דורשי העבודה על 10% מכוח העבודה. שיעור האבטלה הריאלי גבוה אף יותר, שכן יש מובטלים המועסקים מפעם לפעם בעבודות יזומות, או מופנים להכשרה מקצועית, ולכן היותם מובטלים למעשה אינו בא לידי ביטוי בנתוני האבטלה הרשמיים.

2. שיעור האבטלה הגבוה בערי הפיתוח בדרום נובע גם מחולשתו הכלכלית היחסית של האזור, והאזור נפגע יותר משינויים במדיניות הכלכלית של הממשלה, ובתנאי הסחר והתחרות הבין-לאומיים: באמצע שנת 1991 החליטה הממשלה לפתוח את המשק הישראלי בתוך שבע שנים ליבוא ממדינות שאין לישראל הסכמי סחר עמן (מדינות שלישיות). החלטה זו חייבה מפעלים ב"ענפים מסורתיים", בעיקר ענפים עתירי כוח עבודה, להתחרות במוצרי יבוא זולים. עקב כך נסגרו מפעלים, צומצם הייצור או הועבר למדינות שכנות. בעקבות זאת נפגעה התעסוקה בייחוד בערי הפיתוח, שבהן מרוכזים מפעלים ב"ענפים מסורתיים".

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 עדיפות לאומית. בחוק נקבע, כי יזם המשקיע במפעל באזורים אלו יהיה זכאי למענקים. בדרך זו רצה המחוקק לתמרץ יזמים - שהשיקול המנחה אותם הוא הכדאיות הכלכלית - להשקיע באזורי עדיפות לאומית, למרות נחיתותם היחסית.

מאז נחקק החוק, שילמו המשרדים הממונים על ביצועו מיליארדי דולרים ליזמים - באמצעות מענקים, הטבות מס והטבות אחרות. למרות הסכומים הרבים שהושקעו, לא העריך משרד התעשייה והמסחר את תרומת החוק לתעשייה, ובייחוד באזורי העדיפות. המשרד לא בדק אם המפעלים שנהנו מההטבות 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 הן הסיבות לקריסת מפעלים שזכו בהן. במהלך השנים חלו שינויים מבניים בתעשייה: מעבר מתעשיות עתירות הון לתעשיות עתירות טכנולוגיה, שבהן ההשקעה במבנים ובציוד נמוכה יחסית, וההשקעה בהון האנושי גבוהה. השינויים שחלו במדיניות ההגנה על "התעשיות המסורתיות", והחשיפה ליבוא מתחרה ממדינות שלישיות, הצריכו בדיקה אם החוק מתאים למצב החדש, ובייחוד - אם ביכולתו לעודד מפעלים עתירי טכנולוגיה להשקיע באזורי העדיפות.

הבעיות והשאלות הועלו כבר באמצע שנות השמונים, ומחקרים קבעו שיש צורך דחוף בהתאמת החוק לצורכי המשק החדשים, ובחינת מדיניות שונה וכלים חלופיים. למרות זאת, לא עשה המשרד בדיקה מערכתית ומקיפה.

4. על פי המחקרים העדיפו יזמים, שנהנו מההטבות, להקים בדרום הארץ ובערי הפיתוח "תעשיות מסורתיות" ומפעלים שאינם דורשים עובדים ברמה מקצועית גבוהה ואינם משלמים שכר גבוה, ובכך תרם החוק למצבו הירוד של האזור. מנגד ניתן לטעון, כי היישום של החוק היה "הרע במיעוטו", ולא ניתן היה לעודד מפעלים מתוחכמים להשקיע בדרום המרוחק וחסר ההיצע של כוח אדם מתאים. הבעיות מורכבות, אך הפתרון טמון בתהליך שיטתי ומורכב - הערכה תקופתית ובחינה של תכניות וחלופות להן, בייחוד בתקופות של שינויים מהותיים.

5. לממשלה עוד תחום פעולה חשוב - השבחה מקצועית של ההון האנושי: העלאת רמת ההשכלה, הידע והמיומנות המקצועית של כוח העבודה והכשרתו לאתגרים ולאפשרות להשתלב בתעסוקה עתירת טכנולוגיה. אפשר לעודד יזמים להשקיע באזורים שבהם יש היצע של כוח אדם מתאים, לדאוג להעסקתו ולהגביר את סיכוייהם של מי שנפלטו משוק העבודה להשתלב בו מחדש. לביצוע ההכשרה, ההשבחה וההשמה המקצועית של העובדים בשוק העבודה, עומדים לרשות המדינה האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם שבמשרד העבודה והרווחה ושירות התעסוקה.

בחינת תפקודו של האגף, שתקציבו השנתי הוא מאות מיליוני ש"ח, מעלה ספק אם הוא פועל באופן יעיל ומועיל:

האגף לא עשה באופן שיטתי הערכות משלו בדבר התועלת שבקורסים: ניתנת הכשרה מקצועית במקצועות רבים שאין להם ביקוש, ומנגד לא ניתנת הכשרה במקצועות נדרשים רבים.

לא נמצא שהאגף עקב אחרי הבוגרים ובדק אם הושמו בעבודה במקצוע שלמדו. גם לא נמצאו נתונים מעודכנים על מידת ההצלחה של מסיימי הקורסים בבחינות לסיווג מקצועי.

רוב בוגרי הקורסים להכשרה מקצועית, במסלול מבוגרים-יום, משתכרים שכר נמוך, כמעט כשכר המינימום. הדבר בולט במחוז הדרום שבו נמצאות רוב ערי הפיתוח.

כמו כן, יש כפילות בין פעולות האגף לבין פעולות משרד התעשייה והמסחר, העוסק אף הוא הכשרה מקצועית. ההכשרה המקצועית תרמה לעתים לירידה זמנית, ואף מלאכותית, בשיעורי המובטלים הרשומים בכמה מערי הפיתוח. השאלה המהותית היא האם ההכשרה תרמה בטווח הארוך לפרט ולמשק המדינה, והאם המשתתפים בקורסים יחזרו, בתוך זמן קצר, למעגל האבטלה.

6. בחינת תרומתו של שירות התעסוקה בתחום תיווך העבודה מעלה שהתרומה קטנה. רוב פעילותו של השירות הוא מתן אישורים לצורך קבלת דמי אבטלה, ואילו שיעור ההשמות בעבודה קטן מאוד. יתר על כן, ה"תווית" שנוצרה עקב כך לשירות התעסוקה כאמצעי לקבל אישור זכאות לדמי אבטלה, הביאה אל פתחו של השירות דווקא את מי שאינם מעוניינים בתיווך מקצועי לשמו שיציע להם עבודה מתאימה. התוצאה היא שגם מעסיקים נוטים להעדיף דורשי עבודה שלא הופנו בידי שירות התעסוקה. כך נוצר "מעגל קסמים", שעל הנוגעים בדבר לתת את דעתם כיצד להפסיקו.

ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה דנה, בסוף 1997, ובספטמבר 1998, והחליטה להקים צוות בין-משרדי שיציג, בתוך פרק זמן קצר, חלופות בעניין הסמכויות של שירות התעסוקה ודרכי פעולה מתאימות לצורכי שנות ה-2000 בתחום התיווך בעבודה, ובכלל זה אף להציע רפורמה בשירות התעסוקה.

דיוני הצוות התמקדו בהצעה לעשיית ניסוי, במטרה לשפר את הטיפול במובטלים ולהניעם להעדיף השתלבות בעבודה על פני מיצוי זכויותיהם לתשלומים מהמוסד לביטוח לאומי. ואולם, עד סוף 1999 לא הצליחו חברי הצוות לגבש עמדה אחידה בעניין הניסוי. משום כך מתעכבות בחינתן והפעלתן של דרכי פעולה חדשות בתחום תיווך העבודה, העשויות להגביר את התועלת והיעילות של שירות התעסוקה.

חינוך והשכלה

1. בחברה המודרנית יש קשר הדוק בין רמת ההשכלה הפורמלית של אדם לבין מעמדו החברתי והכלכלי. מערכת החינוך בישראל מושתתת על התפיסה שיש לתת הזדמנויות שוות לכול, ולכן קיבלה עליה המדינה את האחריות לתת חינוך חינם לתלמידים במוסדות חינוך רשמיים.

משרד החינוך פעל במשך השנים על פי מדיניות של העדפה מתקנת כלפי אוכלוסיות תלמידים, שעל פי מדדים שפיתח נקבע כי הן זקוקות לתגבור בתחום החינוך.

התברר, כי לאחר שנים רבות וסכומים גבוהים שהשקיע המשרד, מחקרים על הישגים חינוכיים עדיין מצביעים על פערי השכלה ניכרים בין אוכלוסיות חלשות לבין אוכלוסיות חזקות. כלומר, המלאכה עדיין רבה.

2. משרד מבקר המדינה בדק ארבעה יישובים בדרום (אופקים, שדרות, נתיבות וירוחם), שהמשרד נתן למערכות החינוך שלהם תוספות תקציביות, הן באמצעות תוספת שעות לימוד והן בדרך של הפעלת פרויקטים חינוכיים. הועלה, שבשנים

האחרונות גדלו שיעורי הזכאים לתעודת בגרות בארבעת היישובים, אולם עדיין יש פער ניכר בינם לבין השיעור הארצי הממוצע. עם זאת, שומה לציין, כי בעקבות גל העלייה בשנות התשעים התמודדו יישובים אלה עם האתגר של קליטת תלמידים מתרבויות שונות, ועל מערכות החינוך הוטל עומס כבד נוסף.

3. כן בדק משרד מבקר המדינה שתי תכניות שהפעיל המשרד בארבעת היישובים: מתן תמריצים לעובדי הוראה ביישובי פיתוח, ו"פרויקט 30 היישובים". הבדיקה התמקדה בין היתר, בהערכת התועלת של התכניות.

(א) ב-25 השנים האחרונות נתן המשרד תמריצים לעובדי הוראה ביישובי פיתוח ובאזורי עדיפות לאומית, במטרה להעלות את רמתם של עובדי ההוראה ביישובים אלה, ולעודד עובדי הוראה מיישובים מבוססים להעתיק את מקום מגוריהם ליישובים חלשים. בשנת הלימודים התשנ"ט היתה ההוצאה על התמריצים כ-200 מיליון ש"ח. למרות ההוצאה הגבוהה, ואף שעברו שנים רבות מאז הוחל במתן התמריצים, אין בידי המשרד הערכות על התועלת של השקעה זו.

לפי הערכות של אישים וגופים מקצועיים ולפי ממצאי הביקורת, נראה שבשנים האחרונות אין בסכומי התמריצים כדי לעודד עובד הוראה בעל משפחה להעתיק את מקום מגוריו ליישוב פיתוח. גם העלייה המסתמנת ברמת ההשכלה של עובדי ההוראה ביישובים אלה אינה נזקפת רק לזכות התמריצים, ויש לקשור אותה, בין היתר, לתהליך האקדמיזציה של מוסדות להכשרת עובדי הוראה שהואץ בשנים האחרונות.

תכנית התמריצים לא פתרה את בעיית המחסור במורים, בעיקר במקצועות מתמטיקה ואנגלית, שלתלמידים רבים הם המכשול להשגת תעודת בגרות. בשנת 1996 החל המשרד לשלם למורים במקצועות אלו תמריצים גבוהים יותר ולהעסיקם בתנאים מיוחדים.

(ב) "פרויקט 30 היישובים" הוגדר פרויקט "הוליסטי", שמטרתו לחולל שינויים כוללים במערכות החינוך ביישובים. הממצאים מראים, שהפעלת הפרויקט הניבה שינויים חיוביים ביישובים שבהם גופי החינוך המקומיים וגופים חיצוניים מקצועיים שפעלו במסגרת הפרויקט, הסכימו ביניהם על יעדי הפעילות ופעלו במשותף להשגתם. אי-הצלחה, או הצלחה חלקית, נחלו יישובים שלא הושגו בהם הסכמה או שיתוף פעולה בין הגופים השונים. המשרד החליט על סיומו של הפרויקט לפני שהוסקו מסקנות סופיות מהפרויקט ולפני שהושלם דוח ההערכה.

הערכת מועילותן של תכניות

1. הממשלה מפעילה תכניות מגוונות, בין היתר במטרה, להתגבר על "כשלי שוק", לצמצם פערים בין אוכלוסיות, לפתח תשתיות ו"לקרב" אזורי פריפריה למרכז. בביצוע התכניות משקיעה הממשלה מיליארדי שקלים בכל שנה.

מבחן חשוב של תכנית נעוץ במענה לשאלה האם הסכום שהושקע בה אכן סייע בהשגת יעדיה. מכאן, שחשוב להגדיר, בד בבד עם מטרות התכנית, גם שיטות ומבחנים כמותיים ואיכותיים שיאפשרו את הערכת התכנית ומדידת התקדמותה.

ההערכה והמדידה מאפשרים לשקול דרכים חלופיות להשגת היעדים או לעשות בהם שינויים.

בידי המשרדים האחראים והגופים המבצעים להעריך תכניות באופן שוטף; רצוי כי מפעם לפעם תיעשה הערכה גם בידי גופים שאינם נוגעים לדבר, לפעמים בסיוע גופי מחקר, שיתרונם ביכולת מחקרית גבוהה ובאי-תלות בגופים המבצעים. הערכת תכניות (Program Evaluation) מקובלת זה זמן רב במינהל הציבורי בארצות המערב, ועל חשיבות הנהגתה בישראל כבר עמדה ב-1989 הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה* ("ועדת קוברסקי").

על אף הנחיצות של הערכת תכניות, אין הערכה מובנית ושיטתית של התכניות הממשלתיות, אף שחלקן מבוצע שנים רבות, ובהוצאה של עשרות ומאות מיליוני ₪ בכל שנה.

* ראו כרך ב' ב' דוח הוועדה - דוחות של ועדות המשנה, "הערכה כההליך ניהולי" (עמ' 143-139).