

מסקנות והמלצות מדיניות

מחקר דוקטורט - ה"עדיפות הלאומית" של ממשלת ישראל היא תקרת

הזכויות של פיתוח הפריפריה/ ד"ר דבורה אברמזון ברוש

בהנחיית: ד"ר מירב אהרון גוטמן - ארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון

פרופ' איתי בארי - מינהל ומדיניות ציבורית בבית הספר למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה

רקע

לפי המדדים המקובלים, הכלכלה הישראלית מאופיינת בביצועים כלכליים טובים: צמיחה (תמ"ג, תל"ג), אבטלה נמוכה (עד תחילת מגפת הקורונה), יחס חוב-תוצר נמוך וכדומה. מדדים אלו הם חלק ממדדי ההשפעה של המדיניות הלאומית הישראלית, לצד מדדים נוספים שבהם ישראל מדורגת במקומות שונים, ובהם פריון לשעת עבודה, רמת אי-השוויון וגירעון תקציבי. על אף הביצועים הכלכליים הטובים, עדיין קיים אי-שוויון מרחבי בין אזור גוש דן לאזורי הפריפריה. אי-השוויון בא לידי ביטוי בפערים בפיתוח ענפי כלכלה ותעסוקה שמותאמים לכלכלה הגלובלית, בפערים בהשקעה במערכת החינוך ובתוצריה (השכלה אקדמית), בפערים במערכת הבריאות הציבורית, ובפערים בתשתיות התחבורה. על כן ניתן להסיק כי הדירוגים הכלכליים החיוביים של ישראל אינם מתורגמים בפועל לרווחה כלכלית חברתית בקרב שיעור גדול מהאזרחים. עם זאת, יש ציבור רחב שכן נהנה מהצמיחה הכלכלית הישראלית, ואחד ההבדלים הבולטים בין קבוצות האוכלוסייה הוא המיקום הגיאוגרפי של יישובים שמאופיינים בדירוג חברתי-כלכלי גבוה ושל יישובים שמאופיינים בדירוג חברתי-כלכלי נמוך.

מטרת המחקר היא לבחון ולנתח את האופן שבו מדינות מתערבות ומעצבות פיתוח וצמיחה כלכליים-חברתיים באזורי פריפריה, לעמוד על המשקל והחשיבות של אופן יצירת המדיניות, עיצוב מדדי התוכניות והמאפיינים של קבלת החלטות, על היכולת שלהן ליצור פיתוח שמשפיע באופן חיובי על חיי התושבים ולזהות מתוך אלו את המתחים וההשפעה של המדיניות הלאומית של מדינות על הפיתוח האזורי.

שאלת המחקר - מהם יחסי הגומלין בין המדיניות והמדדים הלאומיים לבין המדיניות והמדדים בתוכניות המדיניות לפיתוח וצמיחה אזוריים וההשפעה שלהם על קידום פיתוח וצמיחה מכלילים?

במילים אחרות, איך המדיניות הלאומית הרואה בישראל כיחידה אחת, משפיעה על המדיניות של אותה ממשלה כלפי אזורי הפריפריה? או איך המדדים והאסטרטגיות של יעדי הממשלה הלאומיים, משפיעים על האופן שבו הממשלה מפתחת אזורים פריפריאליים?

מקרי הבוחן - שתי החלטות הממשלה: 546 "אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון התכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להערכת מחנות צה"ל לנגב" משנת 2013 ו- 2262 "פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה" משנת 2017. תת מקרה בוחן הקמת בית החולים הנוסף בבאר שבע ויוזמת הפוד טק בגליל. תוכניות העבודה הממשלתיות המוצהרות (2014 – 2019).

מתודולוגיה - המחקר הינו מחקר מדיניות איכותני וכלי המחקר המרכזיים בהם נעשה שימוש הם : סקירה וניתוח של עשרות מסמכים רשמיים וכ – 32 ראיונות עומק עם בעלי תפקידים רלוונטיים.

מסקנות מרכזיות

- **מדדים לאומיים, ללא היבט אזורי וללא פיתוח מכליל** - בתוכניות העבודה של משרדי הממשלה יש שילוב בין יעדים, מדדי תפוקה ומדדי תוצאה. המדדים הללו מושפעים מגישה כלכלית גלובאלית שמותווית על ידי ארגונים בינלאומיים כגון הבנק העולמי וה-OECD. המדדים הכלכליים של משרד האוצר והכלכלה תואמים לקריטריונים של ארגונים בינלאומיים כגון הבנק העולמי וקרן המטבע העולמי תחת 'ניהול הוצאות ציבור' (Public Expenditure Management). המדדים למעשה מתעלמים כמעט לחלוטין מהיבטים של מרחבים גיאוגרפיים, מהחיבור שבין אנשים למקום ומהתפקיד המוניציפאלי והאזורי שיש לקהילות ומנהיגים מקומיים בפיתוח הפריפריה. אינדיקציה בתוכניות העבודה המשרדיות לחשיבה אזורית והתמקדות פר אזור לפי צרכיו באופן שמתכלל את כל ההיבטים, האתגרים, החוסרים או החוזקות והאפשרויות שלו.
- **אזור מטרופוליני אחד ופיתוח לפי קבוצות אוכלוסייה** - לעומת האזכורים המועטים של החשיבה האזורית בכלל או הפריפריאלית, ישנו אחוז גבוה יותר של אזכורים ביעדים ופרויקטים של קבוצות אוכלוסייה שנתוני העוני שלהם גבוהים, כגון החברה הערבית/בדואית והחברה החרדית, אך אין אזכורים שקושרים בין אוכלוסיית היעד ומיקומם הגיאוגרפי. משרד הכלכלה והאוצר פועלים מפרספקטיבה של אי שוויון בין אוכלוסיות. ניתן לומר שההיגיון שמנחה את משרדי הממשלה, או "ההיגיון" שמנחה את עבודת משרדי הממשלה הנסקרים, היא שישראל היא יחידה מטרופולינית אחת.
- **מדיניות לפי "מפת הביקושים" כאינטרס לאומי** – ההשפעה של יצירת מדיניות אזורית לפי מדדים לאומיים כלכליים צרים היא תקצוב שירותים לפי עקרון "מפת ביקושים". השאלה המרכזית שנשאלת היא ההיבט הכלכלי במובן הלאומי, השאלה הגיאוגרפית היא משנית לשאלה הראשית. ההיגיון המנחה של אגף התקציבים לגבי מדיניות פיתוח אזורי בפריפריה כפי שעולה מהממצאים : תפיסה של מפת הביקושים לפי כמות אוכלוסייה, משחק סכום אפס של גרעון מול פיתוח, שאיפה ליעילות על מנת לצמצם את הגרעון, צמצום יכולת השפעה של מומחי פיתוח מהמשרדים, תיעדוף צרכים לאומיים לפני צרכים אזוריים ופיתוח אוכלוסיות לפני פיתוח על בסיס מרחבי.
- **החלטות "העדיפות הלאומית" פוגעות בפועל בפיתוח וצמיחה מכלילים בפריפריה** - עדיפות לאומית זה כלי מרכזי ומשפטי ואחד מתנאי הסף המשמעותיים שמלווים כמעט כל החלטות ממשלה לפיתוח הפריפריה. הקריטריונים עיקריים של מפת העדיפות הם של הגדרה לפריפריאליות ומרחק מהגדר. התבחינים לתיעדוף ישובים ואזורים מלמדים על גישת הפיתוח : צמצום פערים, חוסן חברתי כלכלי, חוסן ביטחוני, קליטת עליה, תכנון אוכלוסייה. הגדרות צרות אלו מובילות להחלטות שמתאפיינות בחסמים מובנים לפיתוח אזורי מכליל : אפשרות לתוכניות קצרות טווח, אין הכרח להצגת תאוריית שינוי, חזון או הסבר לעדיפות גישה אחת על אחרת. ההחלטות מעניקות מענה במונחים של "התמודדות עם בעיות" ומעודדות תלות על פני עצמאות.

- **כשל מבני אפשרי והנחה שהפערים הם "דרך הטבע"** - למרות שקיימת השקעה כספית גדולה מאוד בפריפריה לאורך השנים, החלטות לפיתוח הפריפריה, בדגש על החלטות היעדיפות הלאומית, אינן נסמכות על ידע קיים בדיסציפלינת הפיתוח האזורי והן מכשילות למעשה את הפיתוח של הפריפריה. שני קשיים מרכזיים שנעוצים בתפיסות מושרשות של השלטון המרכזי: הראשון, בעלי תפקידים שטוענים שפיתוח אזורי הוא אינו תפקידו של הממשל הלאומי. באין דרג ממשל אזורי עצמאי שמחזיק בסמכויות ובאחריות לפיתוח אזורי, קשה לצפות לפיתוח אזורי אמיתי ומקצועי. קושי שני הוא הנחה שיש השקעה רבה של משאבים בפריפריה והסיבה לפערים היא מאפיינים טבעיים בין מרכז לפריפריה שהתערבות ממשלתית לא תצמצם אותם והם צפויים להמשיך להתקיים.

- **פרדוקס העדיפות הלאומית** - הדרג הלאומי עושה שימוש במושגים של פיתוח, פיתוח כלכלי ופיתוח אזורי, אבל למעשה, הוא מכוון לשמירה על הגרעון הלאומי ולעמידה במדדים כלכליים לאומיים ובינלאומיים. התנאים שנמצאו מייצרים אשליה מכוונת ומודעת של מאמצים רבים והשקעה נרחבת לפיתוח אזורי/פריפריאלי. ואלו, לא מייצרים את השינוי המוצהר של הממשל המרכזי ולא את השינוי המיוחל מנקודת מבטם של שחקנים אזוריים ומקומיים. הנזק לא מסתכם רק באי-פיתוח של אזורי הפריפריה אלא בהבניה תודעתית שהפערים המרחביים הם 'דרך הטבע' והם יישארו מקובעים למרות מאמצי הפיתוח והמשאבים הרבים, בעבר או בעתיד, של הממשל המרכזי. באופן מעגלי ואבסורדי, הטיעון וההבניה לעיל תצדיק ותכשיר את הקרקע לאי השקעה עתידית בפיתוח אזורי מכליל והיא גם תשאיר את הרשויות המקומיות, המנהיגים המקומיים והתושבים תלויים בחסדי השלטון המרכזי מבחינה כלכלית, תכנונית ופוליטית.

- **הצעות לתוכניות פיתוח לא מגיעות לדיון תקציבי בנוגע לאופן החזר השקעה** - חוסר ביעדים מדידים מבחינת החזר כספי לקופת המדינה בראייה ארוכת טווח של תחומי פיתוח כמו בריאות, חינוך, תחבורה ועוד. פיתוח נתפס כמוביל לבזבוז כספים ואי יעילות ואין דרישה מצד המשרדים השונים להציג כחלק מעבודתם את ההשפעה של ההשקעה הלאומית באזור את אופן החזרת ההשקעה בדרך של צמיחה כלכלית לאזור. במקום שהממשל הלאומי יעסוק בדיאלוג מקצועי של השלכות השקעת התקציב בפיתוח ארוך טווח, המדדים הצרים מצמצמים את השיח המקצועי.

- **החלטה 2262 ל'פיתוח כלכלי של מחוז צפון וצעדים משלימים לחיפה'** - לאורך כל שלבי מעגל המדיניות, סקחרת המסמכים והראיונות מלמדים על מעבר מעבודה אסטרטגית שצמחה מהשטח אבל התגלגלה להיות החלטה שאין לה בסיס מקצועי. ההחלטה הסופית היא פיתוח מתגלגל של עבודה אסטרטגית שנעשתה במקור על ידי אשכול גליל מזרחי ומשרד הכלכלה. אך בפועל, ההחלטה לא משקפת את המטרות שהאשכול והרשויות המקומיות החברות בו ביקשו לקדם. לאחר חוסר שביעות רצון ולחץ פוליטי של ראשי הרשויות המקומיות בגליל, ההחלטה בגרסתה הסופית נכתבה על ידי משרד האוצר אבל היא כללה פרויקטים שכלל לא הביאו לכסף תוספתי. כלומר, לא תוקצבה במשאבים שהם מעבר להקצאות השגרתיות, למעט מתשתיות תחבורה ופיתוח כלכלי מצומצם. האינטרס המרכזי של הדרג הפוליטי היה לייצר "חבילה" של סעיפים, שמצד אחד עונים על גישת האוצר ש"אין כסף עבור החלטה 2262" ומצד שני מרצה פוליטיקאים שניסו לרצות את ראשי הרשויות המקומיות בצפון. מהרגע שהחלטה עברה לאחריות משרד האוצר, הושקעה הרבה אנרגיה בפוליטיקה בין משרדית ובין הנהגה מקומית,

שבאה על חשבון שיח מקצועי ודיון שמאפשר קבלת החלטות בין גורמים מקצועיים. ההחלטה הייתה קצרת טווח (שנתיים) ואין לה מדדי הצלחה או דוח מסכם.

546 העלטה - **עזכון התכנית הלאומית לפיתוח הנגב לאור יישום המהלך להעתקת מחנות צה"ל לנגב** - הושקעה עבודה הכנה עם ועדה בין משרדית, תוך ייעוץ עם חברה חיצונית ליצירת אסטרטגיה ודיאלוג עם ראשי רשויות. ההחלטה נועדה לתמוך במעבר בסיסי צה"ל לנגב ולא עונה על עקרונות של פיתוח אזורי לפי הידע המקצועי. שכן, ההחלטה מעוצבת באופן שלא כולל ראייה אזורית רחבה שלוקחת בחשבון את הכלכלה והתושבים. המניע למעבר בסיסי צה"ל לדרום הוא מטעמים לאומיים של משרד האוצר שרצה לפנות שטחים במרכז הארץ ומטעמים של משרד הביטחון שביקש לחדש תשתיות. בפועל, התוכנית נכתבה עבור מספר יישובי מטרחה בודדים שנמצאים בקרבה לבסיסים הצה"ליים. העיקרון המנחה המרכזי של ההחלטה היה חיזוק היישובים על מנת שיוכלו לתמוך בצרכים האזרחיים של חיילי הבסיסים, ולא חיזוק היישוב בתוך האזור ואיכות חיי תושביו. ההחלטה הייתה קצרת טווח (5 שנים וכיום יש החלטת המשך) ואין לה מדדי הצלחה או דוח מסכם.

המלצות מדיניות

על מנת לפעול לפיתוח אזורי הפריפריה כאזורים עצמאיים, יש לפעול לפי מספר עקרונות:

- **תוכנית אימפקט והחזר ארוך טווח בצמיחה עתידית של השקעות פיתוח** - יצירת סטנדרט במשרדי ממשלה ואגף התקציבים של תוכנית עם פירוט תוכנית החזר השקעה של פרויקטים של פיתוח כחלק מהדיון המקצועי. לצורך קידום השקעה ממשלתית שעשויה להביא בעתיד לצמיחה כלכלית – חברתית, יש לבנות תכנית ארוכת טווח, לעיתים של עשור או שני עשורים קדימה, שבו מוצג תחשיב כלכלי של האופן בו השקעת תקציבים גדולים יניבו צמיחה כלכלית חברתית אזורית. כמובן שיש הצדקה מקצועית בחשיבה על יעילות תקציבית, אך היעדר שילוב החשיבה על פיתוח ארוך טווח, מכשיל את היכולת לקיים שיח מקצועי על פיתוח שניתן לגזור ממנו את תרומה ממשית לעתיד הפריפריה. אם אזורי הפריפריה יהיו עצמאיים ומפותחים במגוון היבטים, התרומה הגדולה תחזור ותשתלם גם לכלכלת המדינה.
- **גוף מתכלל לפיתוח אזורי בעל סמכות ואחריות** - ביזור סמכויות לשלטון המקומי עם אופציה של הענקת סמכויות תכנון לדרג ממשל אזורי או גוף שיתכלל את האזור מהממשל הלאומי. גוף זה יוכל לאמץ ידע מקצועי של 'תורת הפיתוח האזורי' ללא אינטרסים נוספים. השקעת התקציבים בפריפריה, תתקיים בצורה מתכללת, מנומקת, ארוכת שנים עם הסכמה על חזון ומדדים ברורים, בראייה אזורית ומרחבית, עם התייחסות ראויה למקום, ובשותפות עם המנהיגות המקומית.
- **תוכן ומאפיינים רלוונטיים להחלטת העדיפות הלאומית** – יש לקבוע סטנדרטיים חדשים לאופן השימוש בהחלטת העדיפות הלאומית ככלי לפיתוח. החלטות שנכתבות מכוח החלטת העדיפות הלאומית, יצטרכו לספק נימוקים מוסדרים המבוססים על יד מקצועי ועקרונות של פיתוח אזורי פריפריה ומטרופולינים, עם יעדים ומדדים של הצלחה. ההחלטות יצטרכו להיות מבוססות תוכניות תקציביות שיראו את תרומת ההחלטה לכלל האזור מבחינת צמיחה כלכלית ורווחת התושבים. תעשה הפרדה בין החלטות עירוניות

- ואזוריות. כל סוג של החלטה תסתמך על מדדים עירוניים ואזוריים ותנמק את התרומה של ההחלטה העירונית לאזור ושל ההחלטה האזורית לערים והישובים במרחב הנתון.
- **אג'נדת פיתוח וצמיחה מכלילים** - קביעת אג'נדה של פיתוח אזורי הכוללת תכניות ארוכות טווח. יש לקדם פיתוח מכליל של כלל התושבים ובעלי העניין, כולל המגזר העסקי, באזור מסוים, ללא הדרה. מיפוי הצרכים הייחודיים יעשה על ידי הגוף המתכלל. זיהוי הבעיה, הוא השלב הקריטי ביותר להבנת צרכי האזור. קביעת אינדיקטורים לפיתוח מכליל לפי הספרות המקצועית.
 - **פיתוח מדד אזורי שהממשלה, הרשויות המקומיות והאשכולות יעבדו על פיו** - בחירת הפרמטרים הנכונים לפיהם תימדד הצלחת פיתוח האזור בפריפריה. על בסיס המצפן המקצועי הזה יוכלו גם מקבלי החלטות מקומיים ואזוריים וגם תושבי האזור לפעול לקידום פיתוח אזורי. ממשלת ישראל תוכל לפקח ולתמוך בתקציבים וידע לפי מידת הצורך. המדד הראשון הוא מדד צמיחה כלכלית (תמ"ג) לפי ענפי כלכלה ברמת המחוזות, הנפות וחלק מהערים. נכון לשעה זו, הלמ"ס מתקשה לעשות זאת. בתיעדוף תקציבי נכון, גם במדידה של הפרמטרים הנכונים וגם של התחומים הרלוונטיים באזור, יהיה אפשר לתכנן פיתוח כלכלי שמותאם לאזורי פריפריה ייחודיים.