

חיק מס' 22-7

משרד האוצר

מדינת ישראל
משרד הממשלה

~~22-7~~

ער' ואוצר - פ'מ

15.7.90 - 23.8.90

חיק מס'

22-7

מחלקה
אמצעים

שט וויקל לשכת השר מודעי ולשכת סגני השר - ערי אזורי פיתוח
מזרח פיו

גל-6/14881

מזרח פיו 000mmk
ינובת 3-8-11-106-2

תאריך הדפסה: 15/11/2018

זקן
אובד
ה' ~~ה' 23~~

משרד האוצר

תאריך 23.8.82

אל: אילן רוב, זיכר הג'ר

מאת: היועצת המשפטית

הרצ'ה זיכר

לכבוד
הג'ר

מדינת ישראל
משרד המשפטים

261א
ירושלים, כ"ו באב התש"ן
17 באוגוסט 1990
מס' התיק: 4-818

23.8.90

אל: היועץ המשפטי, משרד המסחר והתעשייה
היועצת המשפטית, משרד הכלכלה והתכנון

הנדון: יישום חוק הגליל (תיקון), התש"ן-1990

1. למדתי לדעת כי חוק הגליל (תיקון), התש"ן-1990 אינו מיושם כלשונו, אלא בדרך של הסדר זמני (שהוארך עד יום 1.10.1990), לפיו מקבלים המגדלים ביישובי מרום הגליל סובסידיות מחשבון תקציב סובסידיות מוגדל ואילו המכסות למגדלים בשאר חלקי הארץ אינן מופחתות, בניגוד למצוות המחוקק בחוק הנדון.
2. אני ערה לכך שאין עוררין על ההסדר, כל בעל ענין מטעמו הוא, ואף מקובל עלי - שיישום חוק הגליל הוא ענין קשה. אך כיון שחוקקה הכנסת את חוק הגליל, מצווים אנו לפעול לפיו כל עוד בוטל. מה גם שעל פי ההסדר הנוהג משלמים מקופת המדינה סובסידיות בניגוד מפורש לכוונת המחוקק למנוע את תשלומן.
3. עוד מבקשת אני להוסיף כי גם נושא המנויים למועצה לפי חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963 לא קבל את הטיפול הראוי לו, דבר המשליך ישירות על אי יישום החוק.
4. אבקש לדעת עמדתכם, בעיקר בשאלת הבסיס המשפטי שעליו מעוגן ההסדר הנדון, וכן מה בדעת המשרדים הנוגעים בדבר לעשות לתיקון המצב.

ב ב ר כ ה,


יהודית קרפ

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

העתק: שר המסחר והתעשייה
שר הכלכלה והתכנון
היועץ המשפטי לממשלה
היועצת המשפטית, משרד האוצר
מר ע. פוגלמן, סגן בכיר א' לפרקליט המדינה
עו"ד ב. רובין, משרד המשפטים

מדינת ישראל

משרד האוצר
לשכת היועץ המשפטי
ירושלים

ירושלים,
תאריך: א' באב התש"נ
23 ביולי 1990

מספר: תה 390

17.7.90
22.7.90

אל: איתן רוב, עוזר השר ✓

הנדון: תמריצים למורים בערי פיתוח
מכתבו הרצ"ב של עו"ד רוזנבלום (אס"מ 973)

על סמך החלטות ממשלה או ועדות שרים לענייני ערי פיתוח היו קיימות בעבר, וכן על סמך הנחיות פנימיות של משרד החינוך והתרבות, קבע המשרד רשימה של ישובים אשר המורים הגרים בהם זכאים לתמריצים שונים.

ברשימה שלוש קטגוריות:

1. ישובים בתחום הקו הירוק שהם ערי פיתוח או מושבות.
2. ישובים בתחום הקו הירוק שהם מצפים. כאן יש בעיה שמצפים חדשים שהוקמו אחרי שפעולות ועדת השרים הופסקה לא הוספו לרשימה.
3. ישובים בתחומי יו"ש וחבל עזה - גם כאן רק חלק מן הישובים נקבעו בהחלטת הממשלה, ויש דרישות של הישובים האחרים להוסיפם לרשימה.

אין ברשימה קיבוצים.

עמדת משרד האוצר בעניין הוספת מצפים וישובים ביו"ש היתה כי אין לפרוץ את המסגרת התקציבית, ולפיכך אם רוצים להוסיף ישובים יש להוריד מן הרשימה ישובים שלגביהם אין הצדקה לתמרוץ מורים, או להפחית את סל התמריצים.

לענין קיבוצים לא נקט משרד האוצר עמדה ספציפית.

בעקבות פניות רבות אל מזכירות הממשלה ושני השרים התקיימו דיונים בין נציגי שני המשרדים. בזכרון דברים מיום 6.6.89, שהעתקו רצ"ב, גובשו מספר אלטרנטיבות להורדת ישובים מהרשימה ולהוספת אחרים, ואלטרנטיבה אחת, שהיא כנראה קלה יותר פוליטית, שאינה כוללת הורדת ישובים, אלא האזון נעשה ע"י ביטול אחת ההטבות השוליות - גמול חדשי בסך 10 ש"ח לחודש (עדין נשארת עלות, שאגף התקציבים מוכן לתקצב).

הנושא היה אמור להיות מובא להחלטת שר החינוך והתרכות, או לסיכום בין שני השרים, אך לא נתקבלה החלטה.

בינתיים הוגשה עתירה לבג"צ, שעוררה שאלה שלא נדונה בצוות המשותף, והיא שאלת הקיבוצים בגליל העליון.

הצוות התכנס לדיון בשאלה זו ביום 20.6.90 והוציא את זכרון הדברים הרצ"ב, לפיו אין מקום למתן תמריצים למורים שהם חברי קיבוצים, ובלי קשר לכך יש צורך דחוף ברוויזיה בסיווג הישובים במגמה לחסל עיוותים ולהוציא ממנה ישובים מבוססים.

מוצע איפוא ששר האוצר ידון בעניין עם שר החינוך.

ב ב ר כ ה,


תמר הקר
היועצת המשפטית

העתק: ש. טלמון, אגף התקציבים

ASHER ROSENBLUM and Co.
Law Offices

8, Israel's St., Tel-Aviv 64382
Tel.: 5238867, 242291
FAX. 5239767

Zorach B. Rosenblum, Advocate

תל-אביב, 10.7.90, Tel-Aviv

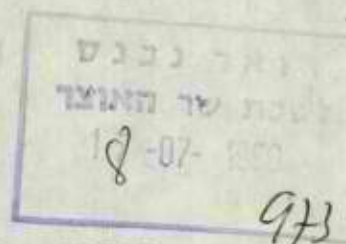
אשר רוזנבלום ושות'
משרד עורכי דין

רח' ישראלים 8, תל-אביב 64382
טל: 5238867, 242291
פקס 5239767

זרח ב. רוזנבלום, עורך-דין

לכבוד
שר האוצר
משרד האוצר
ירושלים

נכבדי השר,



הנדון: בג"ץ 553/90

1. ענינה של העתירה הנ"ל הינו באי הכללת הקיבוצים שלאורך קו העימות בגליל העליון ברשימת הישובים ו/או ברשימת הרשויות המקומיות, אשר, מורים הגרים בהם, מקבלים "תמריצים לעובדי הוראה וחינוך".
לשון אחרת; אפלייתם לרעה של ישובי קו העימות והמורים שהם תושביהם, לעומת מורים וישובים אחרים בארץ, כגון: יסוד המעלה, מטולה, יבנה, כנרת, ערד, רמת-ישי, ישובי יש"ע, רמת הגולן וכו'.
2. על כד, שהאפליה הינה ללא הצדקה וללא כל סיבה עניינית, כבר עמדו ועדות נכבדות של הכנסת בדיונים שונים.
3. נראה כי הטיפול הענייני בתעצומותיהם של מרשי אצל משרדי האוצר והחינוך, התעכב עד היום עקב אי הוודאות הפוליטית שהיתה בדבר הרכב הממשלה.
4. עתה, לאחר שהממשלה הורכבה וזכתה לאימון הכנסת, וכבודו מכהן בה כשר האוצר, הגיע השעה כי העניין יזכה לטיפול ענייני והעוול יתוקן.
אני חוזר ופונה, איפוא, לכבודו בבקשה לתקן את המעוות ולכלול את ישובי קו העימות אשר באיזור הגליל העליון ברשימת הישובים והרשויות הקומיות שתושביהם שהמורים בהם נהנים מהתמריצים לעובדי הוראה וחינוך.

נכבד רב,

ז. רוזנבלום, עו"ד

54 49 47 46 45 44 43 42 41 40 39 38 37 36 35 34 33 32 31 30 29 28 27 26 25 24 23 22 21 20 19 18 17 16 15 14 13 12 11 10 9 8 7 6 5 4 3 2 1

[illegible]

JOHN E. FOLEY, VICE-PR.

ASHER ROSENBLUM and Co.

Zorach B. Rosenblum, Advocate

LET'S FIND.

223\36 Y.YJ : 111111

ECERT CC.

18.7.90

הנה פיר

החומר
יוצא חספסיו
ר כ כ כ כ
19.7.90
חסי
חסי

במה נבאקה?

למה נבאקה?

אם את נבאקה.

מדינת ישראל

משרד החינוך והתרבות

מינהל כח-אדם בהוראה, הכשרה והשתלמות

היחידה לדיור ולתמריצים למורים

ירושלים, ה' בסיוון
8 ביוני 1989
תמריץ-13

זכרון דברים מיום 6.6.1989 בענין מדיניות סיווג הישובים
לצורך תמריצים למורים.

השתתפו: מר ש.טלמון - נציג האוצר.
מר י.ידליו, מר ח.מנחם, מר י.ויצמן - נציגי משרד החינוך.

סיכום

בעקבות פגישות שהתקיימו בנושא מדיניות סיווג ערי הפיתוח בדרגים השונים, ובשל הבעיות המשפטיות שהתעוררו בגין אי הוספת חלק מהישובים ביהודה שומרון ועזה והמצפים ברשימת יישובי הפיתוח למתן תמריצים למורים הונחו מספר ניירות עבודה, מתוכם גובשו מספר אלטרנטיבות להחלטת ממשלה המוסכמות על שני המשרדים והן:

1. ביטול התמריץ של גמול חודשי והוספת יישובי יש"ע ומצפים

הגמול החודשי הניתן לעובדי הוראה ביישובי הפיתוח נשחק במהלך השנים האחרונות הפך לשולי ומכביד מבחינה בירוקרטית גם על המורים וגם על המערכת.

ביטולו יביא לחסכון של כ-900,000 ש"ח (10 ש"ח בממוצע X 12 חדשים X 7,500 מורים).

מאידך, הוספת יישובים מיש"ע ומצפים כרוכה בתוספת תקציב של 1,343,000 ש"ח לפי התחשיב של 650 מורים X 2,066 ש"ח. מאחר שביטול הגמול החדשי בכלל המערכת יאפשר כאמור לעיל חיסכון של 900,000 ש"ח, התוספת נטו שתידרש בגין הוספת יישובי יש"ע והמצפים תהיה 443,000 ש"ח בלבד.

ניתן להניח שכ-10 אחוזים מהמורים ביישובי-יש"ע והמצפים לא מתגוררים באותם יישובים ולפיכך העלות של 1,343,000 ש"ח בתחשיב לעיל תקטן ב-10% שהם 134,000 ש"ח. בהתחשב בחיסכון מביטול הגמול החודשי נקבל שהתוספת נטו לתקציב תקטן מ-443,000 ש"ח ל-309,000 ש"ח.

2. הורדת יישובים מבוססים והוספת יישובי יש"ע ומצפים

מוצע להוריד יישובי פיתוח מבוססים בעלות של 1.4 מליון ש"ח.

מדינת ישראל

- 2 -

הישובים המוצעים להורדה הם :

1. רמת ישי - 60 מורים
 2. כנרת - 20 מורים
 3. כפר תבור - 30 מורים
 4. יבנה - 200 מורים
 5. עפולה - 350 מורים
- 660 מורים לעומת תוספת של 650 מורים מישובי יש"ע ומצפים.

3. כנ"ל בתוספת ישובי ערבה

מוצע להוריד את אותם ישובים שמופיעים בסעיף 2 לעיל בעלות של 1.4 מליון ש"ח ולהוסיף את רשימת היישובים ביש"ע מצפים ומושבי ערבה (660 מורים לעומת 775 מורים). ההפרש של 115 מורים ימומן ע"י תוספת תקציב של 238,000 ש"ח.

4. כנ"ל בתוספת ישובי קו-עימות

מוצע להוריד יישובי פיתוח מבוססים בעלות של 4.5 מליון ש"ח ולהוסיף את רשימת היישובים ביש"ע, מצפים, מושבי הערבה וקו-עימות.

הישובים המוצעים להורדה הם :

1. רמת ישי - 60 מורים
 2. כנרת - 20 מורים
 3. כפר תבור - 30 מורים
 4. יבנה - 200 מורים
 5. עפולה - 350 מורים
 6. ק.גת - 400 מורים
 7. נצרת עלית - 400 מורים
 8. כרמיאל - 400 מורים
 9. ערד - 350 מורים
- 2,210 מורים לעומת תוספת של 2,075 מורים מישובי יש"ע, מצפים, ערבה וקו-עימות.

5. "ערי הליון"

מוצע להוריד יישובים הנמצאים בסמיכות למרכזי ערים המכונים "ערי ליון" מתוך היישובים שהוכרו לתמריצים ומתוך היישובים שנכללו בהצעה להוספת יישובי יש"ע (245 מורים).

א. הורדת יישובי יש"ע שהוכרו לתמריצים :
מעלה אדומים - 150 מורים.

ב. הקטנת ההצעה להוספת יישובים מיש"ע

- גבעת זאב - 50 מורים
- גבעון - 15 מורים
- אלפי מנשה - 30 מורים

מדינת ישראל

- 3 -

משמעויות לגבי אלטרנטיבות 1 - 4 לעיל

1. ביטול התמריצים של גמול חדשי

ההפחתה של 245 מורים תביא לצמצום העלות של הוספת ישובי יש"ע ומצפים מ-1,343,000 ש"ח ל-837,000 ש"ח. החיסכון מביטול הגמול החדשי מכלל המערכת הוא 882,000 ש"ח (7,350 מורים ללא מעלה אדומים X 120 ש"ח).

1,343,000
837,000
506,000
245 X 120 =
29,400

2. הורדת ישובים מבוססים והוספת ישובי יש"ע ומצפים

הפחתת 245 מורים מערי לווין תאפשר ביטול ההצעה להוריד את עפולה המונ 350 מורים, אך יחסרו 100 מורים בעלות של כ-200,000 ש"ח.

3. כנ"ל בתוספת ישובי ערבה

הפחתת 245 מורים מערי לווין תאפשר לכסות את התקציב החסר עבור הוספת ישובי ערבה. במקום תוספת של 775 מורים תהיה תוספת 630 מורים לעומת הורדת ישובים עם 660 מורים.

4. כנ"ל בתוספת ישובי קו-עימות

הפחתת 245 מורים מערי לווין תקטין את תוספת המורים בגיון ישובי יש"ע, מצפים, ערבה וקו-עימות, מ-2,075 מורים ל-1,830 מורים, לעומת הורדת ישובים עם 1,860 מורים, כשערך לא תיכלל בהצעה להורדת ישובים.

מדינת ישראל
משרד החינוך והתרבות
מינהל מורים
היחידה לדיוור ולתמריצים

ירושלים, א' בתמוז התש"ן
 24 ביוני 1990



זכרון דברים מיום 20.6.1990

הנושא: תמריצים למורי הקיבוצים בקו העימות

השתתפו:	מר יהושע ידליון	(נציגי מ. החינוך והתרבות
	מר יצחק ויצמן	
	מר חנניה מנחם	
	מר ש. טלמון	- נציג מ. האוצר

סוכם:

1. החלטת ממשלה בענין קו העימות איננה מתייחסת לענין התמריצים ולכן אין כאן ענין של אפליה בין ישובים לקיבוצים הנמצאים בקו העימות.
2. החלטות ממשלה למתן תמריצים למורים מבוססות על ישובים המוגדרים כיישובי פיתוח.
 הקיבוצים בקו העימות אינם מוגדרים כיישובי פיתוח.
3. מהות מתן התמריצים למורים בערי הפיתוח היא לקשור את המורה הבודד בתמריצים חומריים במקום מגורים, דבר שאינו רלוונטי לקיבוצים.
4. ללא קשר לנושא תמריצים בקיבוצים, ברמת קביעת מדיניות ועקרונות יש צורך דחוף לעשות ריוויזיה בסיווג הישובים ובעיקר להוריד ישובים שהתבססו ויצאו ממעגל המצוקה והנחשלות.
 התיקון דרוש ביותר כדי לחסל עיוותים ברשימת הישובים המזכים בתמריצים.

רשם: יצחק ויצמן.

הנה איתן - זה חלק סבון סמל
מדינת ישראל

האוצר

נציב מס הכנסה ומס רכוש

אל ש האוצר

המחיר והשכר אצל -
השם והשם -
אלה האוצר בקיוונים .

בברכה

אלה גביש

15.7.90 ירושלים

H996H

הבנ

ס

שפ

ל

טמיר כהן (עריכת)

גם היום אפ

הלוואות צמודות מו
ב־95% בלבד ובריב

הבינלאומי מעמיד ל
לשנתיים, צמודה למד
ובריבית 0% - אות
בתכנית חסכון הצמ
ובריבית שנתית ש
חסכון. כל הרו
החסכון להל
הלוואה
לצורך



לצורך הש
להלוואה, צ
מסכום ההש
לצורך השק

הבנק הבינ

746671



טקסיד כרז (עקבסון)

גם היום אפ

הלוואות צמודות מד
ב- 95% בלבד ובריב

הבינלאומי מעמיד ל
לשנתיים, צמודה למד
ובריבית 0% - אות
בתכנית חסכון הצמ
ובריבית שנתיית ש
חסכון. כל הר
החסכון להל
הלוואה
לצורך

לצורך הש
להלוואה, צנ
מסכום ההש
לצורך השקע



תקציר לקובעי מדיניות

הבדלים חברתיים-כלכליים בין ערי הפיתוח - כבסיס לתכנון מדיניות

גבריאל ליפשיץ

התקציר מבוסס על מחקר שנערך במכון ירושלים לחקר ישראל וטרם פורסם.

1. מבוא

ערי הפיתוח אינן מקשה אחת. יש ביניהן הבדלים משמעותיים במשתנים חברתיים וכלכליים המאפיינים את אוכלוסיותן, יש הבדלים ברמת האבטלה ובגודל התמיכה הממשלתית¹. כך עולה מניתוח משווה לגבי שנות ה-60 וה-70, וה-80, בין כל היישובים שהוגדרו כ"ערי פיתוח" על ידי משרדו הממשלה השונים ועל ידי חוקרים מדיסציפלינות שונות. ממצא זה הוא בעל השלכות משמעותיות ביותר על מדיניות פיתוחן של ערי הפיתוח ישראל. ממנו נובע, כי יש לתת דרגות שונות של תמיכה לערי הפיתוח ולנקוט באמצעי מדיניות שונים כלפי כל עיר ועיר או כלפי קבוצת ערים מסויימת.

ממצאי המחקר שוללים, למעשה, גישה כוללת לפיתוחן של ערי הפיתוח, המקובלת על מעצבי המדיניות, כמו למשל: חוק ערי הפיתוח שהתקבל לאחרונה בכנסת אשר התייחס אל כל ערי הפיתוח כאל מקשה אחת.

מסתבר, כי אין הגדרה אחידה ל"ערי הפיתוח". לכל משרד ממשלתי ולכל חוקר שעסק בערי פיתוח, רשימת ערי פיתוח שונה שנבנתה על פי קריטריונים שונים. המחקר הנוכחי התייחס למכנה המשותף הרחב ביותר בין הרשימות השונות וכלל ארבעים יישובים. ביישובי המחקר נכללים גם "יישובי עולים" ממרכז הארץ כמו: אור יהודה וראש העין.

ממצאי המחקר מראים, כי מבחינת רמת הרווחה, יישובים מסויימים, המוגדרים כ"ערי פיתוח" אינם זכאים להגדרה זו, בשעה שאחרים, שאינם מוגדרים כערי פיתוח, ראויים להכלל ברשימת ערי הפיתוח ולהנות מתמיכה ממשלתית.

2. פרוט הממצאים

המשתנים שנבדקו היו: רמת השכלה, רמת מינוע, רווחת דיור ושיעורי תעסוקה. בכל אחד מהמשתנים נמצאו הבדלים ניכרים בין ערי הפיתוח (ראה לוח מצורף). מבחינת **רמת ההשכלה** נמצאו ערים שרמתן היתה מעל הממוצע הארצי (מעל 22.9% מכלל גילאי 15 ומעלה סיימו 13 שנות לימוד ומעלה). אלו הן הערים: ערד, כרמיאל ובאר-שבע. ערים אחרות, שרמת ההשכלה בהן היתה גבוהה מממוצע ישובי המחקר (12.5%) ונמוכה מהממוצע הארצי, הן בדרך כלל ערים במחוזות הצפון והדרום (10 מתוך 11 ערים). שישה ישובים מדורגים נמוך ביותר מבחינת ההשכלה (מתחת ל-7.5%) בעיקר ערים ממרכז הארץ.

ההבדלים בין הערים (דרוג הערים) נשמר יציב על פני זמן (הבדיקה נערכה על פי מקדמי המתאם: פירסון וספירמן). כלומר, עיר פיתוח שבשנת 1961 דורגה נמוך מבחינת ההשכלה הגבוהה, נשארה מדורגת נמוך גם בשנת 1972 וכן גם בשנת 1983; וכן חלאה לגבי ערים ברמות שונות של השכלה גבוהה.

יציבות זו נמצאה גם ברמת המינוע. משמעות ממצא זה היא שערי הפיתוח המצליחות ממשיכות להצליח וערי הפיתוח הנחשלות ממשיכות בפיגור היחסי שלהן. רק ערים בודדות כמו: יבנה ואולי גם מעלות מצליחות לשפר את מיקומן בסולם החברתי-כלכלי של ערי הפיתוח.

מבחינת **רמת המינוע** (מספר כלי רכב פרטיים ל-1000 נפש) נמצאו הבדלים ניכרים בין ערי הפיתוח. רמתן של ערי הפיתוח מן הצפון והדרום גבוהה מזו של ערי הפיתוח במרכז. רמת מינוע גבוהה מן הממוצע הארצי (126 מכוניות ל-1000 נפש) מאפיינת את ערי הפיתוח המצליחות: ערד וכרמיאל, וכן את באר-שבע, עיר הפיתוח הגדולה ביותר במספר תושביה, ואת ערי הפיתוח התיירותיות: אילת ונהריה. רמת מינוע נמוכה ביותר (מתחת ל-65 מכוניות ל-1000 נפש) נמצאה בערי פיתוח קטנות כמו: ירוחם, שלומי וחצור הגלילית.

מבחינת **רווחת הדיור** שנמדדה על פי שיעור המשפחות הגרות בצפיפות דיור של עד נפש אחת לחדר (לחלן המשתנה הראשון), וביעור המשפחות הגרות בדירות בנות 4 חדרים ומעלה (לחלן המשתנה השני), נמצאו הבדלים ניכרים בין ערי הפיתוח. בולט באופן מיוחד מצבן הטוב של ערי הפיתוח מן הצפון והדרום בחשוואה לערי המרכז. ברמה הגבוהה ביותר, מעל הממוצע הארצי (41% במשתנה הראשון ו-28% במשתנה השני); נמצאו 4 ערים במשתנה הראשון וכולן מן הצפון והדרום; ו-21 ערים במשתנה השני, מתוכן 18 ערים מן הצפון והדרום. בתוך ערים אלו נמצאו ערי פיתוח רבות שדורגו נמוך

מאוד לפי השכלה גבוהה ורמת מינוע, כמו: חצור הגלילית, ירוחם, שלומי, בית-שאן ועוד.

דרוג ערי הפיתוח על פני זמן בסולם צפיפות חדיור אינו נשמר כפי שתואר לגבי ההשכלה הגבוהה ורמת המינוע. ערים שדורגו נמוך בראשית שנות ה-60, כלומר שצפיפות חדיור בהן היתה גבוהה, נמצאו ברמות הביניים בשנות ה-70 וה-80, כלומר, צפיפות חדיור בהן השתפרה.

הממצאים לגבי השיפורים שחלו בצפיפות חדיור בחלק מערי הפיתוח, ובמיוחד בערים מן הצפון והדרום, הובילו להשערה ששיפורים אלה הם תוצאה - ולו חלקית - של מדיניות ממשלתית. בחינה ראשונית של האפליה המרחבית בתמיכה הממשלתית אכן מראה, כי, **התמיכה הממשלתית לנפש גבוהה באופן משמעותי בערי הפיתוח בצפון ובדרום בחשוואה לערי הפיתוח מן המרכז.** גורמים נוספים אפשריים לשיפור רווחת חדיור הם: חגירה מן הישובים ותהליך איחוד דירות והבדלים ברמה הכלכלית.

בדיקת ההבדלים **ברמת האבטלה** (שיעור המובטלים 6 ימים ויותר) בין ערי הפיתוח מראה, כי קיימים הבדלים ניכרים בין היישובים, וכי רמת האבטלה בערי הפיתוח בצפון ובדרום גבוהה מרמת האבטלה של הערים במרכז⁽²⁾. נציין, כי בחודשים האחרונים חלה עליה ניכרת ברמת האבטלה גם בחלק מערי הפיתוח שבמרכז, כמו: אור-עקיבא וכפר יונה.

הישובים שבהם קיימת רמה גבוהה במיוחד של אבטלה הם ישובים מן הצפון והדרום, כמו: שדרות, נתיבות, ירוחם, בית-שאן ויקנעם עילית ובחלק מחישובים האלה קיימת מגמה של יציבות על פני זמן של שיעורי האבטלה גבוהים.

סביר לשער, כי ערי הפיתוח במרכז נחנות מסמיכות לשוקי העבודה המטרופוליניים ולכן שיעור האבטלה בהן נמוך. כך למשל, הישוב ראש העין, שבו הרמה החברתית-כלכלית היא מן הנמוכות בין ערי הפיתוח וצפיפות חדיור היא מן הגבוהות - שיעור המובטלים הוא מהנמוכים ביותר. באור עקיבא, הנמצאת בתפר שבין שוק העבודה של חיפה ושוק העבודה של תל-אביב, עולים שיעורי האבטלה בשל המתרחש במפעל "שטיחי כרמל". היוממות לשדות התעסוקה המטרופוליניים קשה לתושביהן של ערי הפיתוח, בין היתר - בשל רמת המינוע הנמוכה בישוב.

שיעורי האבטלה הגבוהים בערי הפיתוח בצפון ובדרום עלולים לגדול בשל אי היציבות הגבוהה המאפיינת את התעסוקה ביישובים אלה. בנקודה זו מראים ממצאי המחקר, כי ברוב ערי הפיתוח מן הצפון והדרום מועסק רוב כוח העבודה במעט מפעלים המעסיקים מספר רב של עובדים (מעל 500 ואף

מעל 1000 מועסקים במפעל). עובדה זו מעלה את רמת הפגיעות. בחלק מן הערים צפון ובדרום, די בסגירתו של מפעל אחד כדי ששיעורי האבטלה בעיר יעלו באופן ניכר.

נבחר תופעה זו בעזרת הממצאים הבאים:

א. בשנת 1983 שבה נעשתה חבדיקה, נמצאו שבעה ישובים שבחם למעלה מ-40% מחתושבים חועסקו במפעלים של 500 עובדים ומעלה: באר-שבע כ-44%, בית-שמש כ-50%, דימונה כ-77%, ירוחם כ-45%, נצרת עילית כ-52%, קרית גת כ-57% ויקנעם עילית כ-61%.

ב. בארבעה מפעלים בכרמיאל חועסקו כ-40% מן המועסקים בענפי התעשייה. בארבעה מפעלים בבית-שאן חועסקו 42% מן המועסקים בתעשייה. בשלשה מפעלים בדימונה חועסקו למעלה מ-75% מן המועסקים בתעשייה. בארבעה מפעלים במעלות חועסקו כ-54% מן המועסקים.

ג. בבאר-שבע, דימונה, בית-שמש, ירוחם, קרית-גת ויקנעם עילית יש מפעל אחד או שניים המעסיקים למעלה מ-1,000 עובדים.

3. סיכום

ממצאי המחקר מראים בברור, כי לא ניתן לחתייחס אל כל ערי הפיתוח כחטיבה אחת. כן נמצא, כי לעיתים, רמתה של עיר מסויימת נמוכה בתחום אחד וגבוהה בתחום אחר. לכן, לשם התווית מדיניות יש לפתח תוכניות פיתוח שיש בהן דרגות תמיכה שונות בחתאם למאפיינים שונים.

כן נמצא שרמתן החברתית-כלכלית של כמה ערים, שלא הוגדרו כערי פיתוח, נמוכה מרמתן של חלק מערי הפיתוח. לו המשמעות של "עיר פיתוח" היתה רק במובן של "עיר לפיתוח", כלומר, עיר הזקוקה לסיוע ממשלתי כדי להעלות את הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייתה, היו ראויות חלק ניכר מ"ערי הפיתוח במרכז" (שחיו קבוצת ביקורת במחקר זה) לסיוע ניכר. ישובים עירוניים וקהילתיים ביחודה ושומרון - המוגדרים כערי פיתוח על ידי משרדי ממשלה שונים, כמו: משרד התעשייה והמסחר, משרד השיכון ומשרד העבודה והרווחה (מרכז החכונת לערי פיתוח) - לא היו ראויים להיות מוגדרים כערי פיתוח, משום שרמתם החברתית-כלכלית היא מן הגבוהות במדינה. לאותה קטגוריה שייכות גם חלק ממושבות הגליל, הנתפסות לעיתים כחלק מערי הפיתוח.

מסתבר שבמדינת ישראל ננקטו במשך שנים רבות אסטרטגיות פיתוח זהות, לשם "פיזור האוכלוסייה" ו"פיזור הרווחה" והמיקום הגיאוגרפי של ישוב היה מרכזי לשם סיווג כ"עיר פיתוח" גם אם מיקומו החברתי-כלכלי לא הצדיק זאת. במשך הזמן נוספו לכך שיקולים פוליטיים וגיאופוליטיים.

הערות

(1) הנימוקים לבחירת משתני המחקר נכללים בדו"ח המחקר שטרם פורסם. המשתנים המופיעים במסמך זה הם חלקיים ומתייחסים לחלקו הראשון של המחקר שהסתיים ביוני 1989. חלקו השני, שהחל באוגוסט 1989 יכלול משתנים נוספים, בעיקר מתחום הפעילות הכלכלית בערי הפיתוח. המקורות לנתוני המחקר הם בעיקר מפקדי האוכלוסין והדיר: 1961, 1972 ו-1983. המחקר הנוכחי מדגיש את הצורך ביצירת בסיס נתונים עדכני (מאוחר מ-1983) על ערי הפיתוח בישראל.

(2) רמת האבטלה חושבה על פי היחס בין המובטלים 6 ימים ויותר בכל ישוב (המקור: שרות התעסוקה, המחלקה למחקר ומידע) לבין השויכים לכוח העבודה בשוב (המקור: אומדן לשנים: 1985 ו-1989 על בסיס מפקד האוכלוסין והדיר 1983).

נספח א': ישובי המחקר*

1. אור יהודה (ב)	21. כרמיאל
2. אור עקיבא (ב)	22. לוד (ב)
3. אילת	23. מגדל העמק
4. אופקים	24. מעלות
5. אשדוד	25. מצפה רמון
6. אשקלון	26. נצרת עילית
7. באר-שבע	27. נהריה
8. באר יעקב (ב)	28. נתיבות
9. בית-דגן (ב)	29. עכו
10. בית-שאן	30. עפולה
11. בית-שמש	31. ערד
12. דימונה	32. צפת
13. חצור הגלילית	33. קרית-גת
14. טבריה	34. קרית-מלאכי
15. טירת הכרמל (ב)	36. קרית-עקרון (ב)
16. יבנה	37. ראש העין (ב)
17. יחוד (ב)	38. רמלה (ב)
18. יקנעם עילית	39. שדרות
19. ירוחם	40. שלומי
20. כפר יונה (ב)	

* האות "ב" הצמודה לחלק מן הישובים מציינת את השתייכות הישוב לקבוצת הביקורת. ישובים אלה הוגדרו כערי פיתוח לפחות על ידי משרד אחד, אך כולם ממוקמים במחוזות המרכז.

נספח ב': דרוג ערי הפיתוח לפי מאפיינים חברתיים-כלכליים

רמת גבוהה		רמה כלכלית		רווחת דיור - אחוז משפחות		רמת אבטלה - אחוז						
אחוז מסיימי 13		מספר כלי רכב		צמיחות דיור עד		המובטלים 6 ימים ויותר						
שנות לימוד ומעלה		פרטיים ל-1000 נפש		נפש אחת לחדר		1985						
				4 חדרים ומעלה		מאי 1989						
רמת גבוהה	כרמיאל	24.2	יחוד	183	נצרת עילית	47.2	קרית-שמונה	53.6	אור יחודה	0.9	אילת	1.6
מעל הממוצע	ערד	23.8	אילת	149	נחריה	42.5	בית-שאן	50.2	אשדוד	1.0	נחריה	2.6
חאראי	באר-שבע	23.0	כרמיאל	145	ערד	41.1	מצפה רמון	44.4	אילת	1.0	יחוד	2.8
			באר-שבע	142	כרמיאל	41.0	שלומי	40.2	יבנה	1.3	ערד	3.4
באבטלה - מתחת			ערד	137			נתיבות	38.6	ראש העין	1.8	טירת	
לממוצע חאראי			נחריה	132			יבנה	37.7			חברמל	3.6
			לוד	132			ירוחם	37.7	כרמיאל	2.0	מצפה	
							חצור חנלי	37.6	רמון			4.0
							אופקים	35.9	אור יחודה			
							ערד	34.3				
							מעלות	33.2				
							כרמיאל	31.6				
							שדרות	30.6				
							טבריה	30.4				
							אשקלון	30.3				
							באר-יעקב	30.1				
							קרית-מלאכי	29.9				
							צפת	29.1				
							נחריה	28.9				
							דימונה	28.5				
							עפולה	28.5				
ממוצע ארצי	22.9%	126	ל-1000 נפש	41%	28%	2.4%	4.5%					
רמה בינונית	צפת	19.8	יבנה	123	אילת	37.7	מגדל העמק	27.8	בית-שמש	2.5	אשדוד	4.6
מתחת לממוצע	מצפה רמון	17.9	עפולה	114	חצור חנלי	37.6	בית-שמש	27.6	קרית-		יבנה	4.9
חאראי ומעל	נצרת עילית	17.8	בית-דגן	114	בית-שאן	37.3	קרית-נת	27.2	מלאכי	2.7	ראש-	
ממוצע ישובי	נחריה	17.8	נצרת עילית	113	קרית-שמונה	36.4	באר-שבע	27.1	חצור חנלי	2.8	חעין	5.0
המחקר	עפולה	15.4	באר-יעקב	111	קרית-נת	35.7	יקנעם עילי	25.3	עכו	3.1	אשקלון	5.3
	אשדוד	14.7	אשקלון	110	מגדל העמק	35.5	נצרת עילית	24.9	לוד	3.5	רמלה	5.3
באבטלה - מעל	יחוד	14.0	צפת	109	צפת	35.1	אילת	24.0	צפת	3.7	לוד	5.6
לממוצע חאראי	אילת	13.4	אשדוד	108	עפולה	35.0	אשדוד	24.0	ערד	3.8	יקנעם	
ומתחת לממוצע	אשקלון	13.0	טבריה	104	באר-שבע	34.8	קרית-נת		3.9	עילית	5.8	
ישובי המחקר	קרית-שמונה	13.0	כפר יונת	98	עכו	34.3	מצפה רמון	3.9	שלומי		5.8	

חשכלה גבוהה	רמת כלכלית	רווחת דיור - אחוז משפחות:	רמת אבטלה - אחוז
אחוז מסיימי 13	מספר כלי רכב	צפיפות דיור עד	חמובטלים 6 ימים ויותר
שנות לימוד ומעלה	פרטיים ל-1000 נפש	נפש אחת לחדר	מאי 1989

רמת בינונית (חמשך)	מעלות	קרית-עקרון 96	אשדוד 33.9	טבריה 4.2	חצור
	יקנעם עילי 12.6	קרית-שמונה 93	יבנה 33.8	באר-שבע 4.3	חגלית 6.0
		מנדל חעמק 93	אשקלון 33.0	קרית-שמונה 4.4	באר-שבע 7.3
			טבריה 32.6		
			טירת חכרמל 32.3		
			קרית-מלאכי 32.3		
			שדרות 32.1		
			אור עקיבא 31.2		
			שלומי 30.8		
			יקנעם עילי 30.3		

ממוצע ישובי החחקר 12.5% 92 ל-1000 נפש 30% 22% 4.5% 9.5%

רמת נמוכה	באר יעקב 12.3	אור-יחודה 91	מצפה רמון 29.0	עכו 21.4	מעלות 5.1	בית-שאן 9.8
מתחת לממוצע	מנדל חעמק 12.2	רמלה 90	אפקים 28.5	קרית-עקרון 20.5	שלומי 5.6	צפת 9.8
ישובי חחקר	נתיבות 12.1	קרית-נת 88	ירוחם 27.7	יחוד 19.7	עפולה 5.8	דימונה 9.9
ועד לשישח	טבריה 11.5	מצפה רמון 87	דימונה 27.6	אור יחודה 19.5	אפקים 5.9	כרמיאל 10.6
חיושבים	דימונה 10.4	עכו 84	אור יחודה 27.5	אור עקיבא 18.9	דימונה 6.5	ירוחם 10.7
חמדורגים נמוך ביותר.	יבנה 10.3	טירת חכרמל 77	בית-שמש 27.5		עכו 11.2	
	בית-שמש 9.7	מעלות 75	כפר-יונה 26.2		מנדל	
	חצור חגלי 9.2	בית-שמש 73	באר-יעקב 25.5		חעמק 11.6	
באבטלה - מעל לממוצע ישובי חחקר ועד לשישח חיושבים שרמת האבטלה בחן גבוהה ביותר.	קרית-מלאכי 9.2	שדרות 72	לוד 25.5		עפולה 11.7	
	אפקים 9.1	בית-שאן 72				
	עכו 9.1	קרית-מלאכי 72				
	בית-שאן 8.9	ראש חעין 71				
	ירוחם 8.8	דימונה 67				
	אור-עקיבא 8.4					
	שדרות 8.4					
	לוד 8.2					
	שלומי 7.8					
	רמלה 7.6					

רמת נמוכה ביותר	ראש חעין 7.1	אור עקיבא 64	נתיבות 24.5	טירת חכרמל 17.7	מנדל חעמק 6.7	מעלות 11.8
שישח חיושבים חמדורגים נמוך ביותר.	קרית עקרון 7.0	אפקים 59	מעלות 24.2	ראש חעין 17.6	יקנעם	טבריה 12.6
	טירת חכרמל 6.9	חצור חגלי 58	רמלה 24.1	לוד 17.3	עילית 6.9	שדרות 12.6
	אור יחודה 5.6	שלומי 56	בית-דגן 21.2	כפר יונה 16.9	ירוחם 8.1	נתיבות 14.5
	כפר יונה 4.6	נתיבות 50	קרית-עקרון 18.2	רמלה 14.9	נתיבות 8.3	אור
	בית-דגן 1.9	ירוחם 44	ראש חעין 12.9	בית-דגן 11.0	בית-שאן 9.5	עקיבא 15.8
באבטלה - שישח חיושבים בעלי רמת האבטלה הגבוהה ביותר.					שדרות 10.3	אפקים 16.8

מתחת ל-7.5% מתחת ל-65 ל-1000 נפש מתחת ל-25% מתחת ל-18% מעל 6.7% מעל 11.7%