



ד' אייר התשע"ז, 30.4.2017

המכללה לביטחון לאומי

מחזור מ"ד

יעל מליק

ת.ז. 040216590

נייד: 0506290071

## עבודה שנתית

**צמצום הפערים החברתיים הכלכליים בחברה הישראלית**

**באמצעות גישת הפיתוח של "כלכלה מקומית מקיימת"**

מנחה: ד"ר יצחק (קיקי) אהרונוביץ'

## תקציר

בשנים האחרונות, תהליכים חברתיים ודמוגרפיים שמתחוללים בישראל משנים את פניה של הזירה הפנימית בישראל. בין השאר, הולכים וגדלים הפערים החברתיים- הכלכליים בין הפריפריה הגיאוגרפית והחברתית למרכז הארץ וגדלות השכבות שמתחת לקו העוני. לפערים אלה השפעה ישירה על חוסנה הלאומי של החברה, הן בשל השלכות המצב הכלכלי על מי שנותרות בידיו הזדמנויות מועטות יותר והן בשל התחושה, לפיה למגזרים מסוימים ניתן יתרון לא הוגן על פני מגזרים אחרים. פערים אלה שוחקים את התחושה של אחדות הגורל ושל המטרה המשותפת ובכך פוגעים ישירות בלכידות ובסולידריות החברתית.

לצורך עבודה זו, "פריפריה" תהא מושג המתייחס לאזורי הספר של מדינת ישראל שהם רחוקים ממרכז הארץ מבחינה גיאוגרפית, אך חל גם על אזורים שהם חלשים מבחינה חברתית וכלכלית.

בישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, פירות הצמיחה נוטים להתרכז בעיקר במרכז הארץ. כתוצאה מכך, אזורי הפריפריה סובלים מפיגור מתמשך במדדים כלכליים וחברתיים ומהגירה שלילית.

ממשלות ישראל לדורותיהן התמקדו בהעברה של פעילות כלכלית, הון ומקורות תעסוקה ממרכז הארץ לפריפריה, וזאת מתוך תפיסה שאין בפריפריה מנועי צמיחה כלכליים מקומיים. מדיניות הפיתוח הממשלתית עדיין מקדמת מדיניות פיתוח באמצעות עידוד אוכלוסייה יהודית צעירה להתיישב בפריפריה ובאמצעות עידוד פרויקטים מחוללי שינוי דוגמת מפעל אינטל שעל יד קרית גת, מפעל טרה שליד נתיבות, העברת בסיס צה"ל לנגב או בניית בית הספר לרפואה בצפת.

עם זאת, למרות עשורים רבים של השקעות עתירות משאבים בפריפריה, מדיניות הפיתוח הממשלתית לא מצליחה לצמצם את הפערים בין הפריפריה למרכז.

בנוסף, נראה כי התפיסה הנוכחית של מדינת ישראל ביחס לפריפריה מבטאת מתח קבוע בין שתי גישות. מצד אחד, האמונה בכלכלת השוק, ובכוחות הביקוש וההיצע שקובעים את המחירים ואת הכמויות בשוק, כשהממשלה מעצבת את המשטר הרגולטורי ומטפלת בכשלי שוק. מצד שני, למדינת ישראל יש מחויבות ערכית לפיתוח הפריפריה, המחייבת התערבות ממשלתית, שפועלת לעיתים נגד כוחות השוק.

הנני סבורה כי ניתן להפחית מתח זה ובמסגרת עבודתי, אציע לשכלל את תפיסת הפיתוח של ישראל על ידי הוספת נדבך הממוקד במיצוי פוטנציאליים מקומיים

בהתאם לגישת הפיתוח - כלכלה מקומית מקיימת (להלן: "כמ"ס"). תפיסה זו רואה פוטנציאלים לפיתוח בסביבה, באוכלוסיית תושבים ובעושר המשאבים המקומי. לתפיסת הכמ"ס, זהו פיתוח התורם לרווחתן של האוכלוסיות המקומיות והסביבה באופן מקיים.

לצורך ההישגים האמורים לעיל, גישת הכמ"ס מחייבת שילוב כוחות ומנהיגות של כלל בעלי העניין השונים באזור, ובהם יזמים, רשויות מקומיות וארגוני מגזר שלישי, ומטרתה לזהות נכסים אזוריים, לרתום שותפים רלוונטיים, להצביע על שיתופי פעולה אפשריים ובדרך זו - לקדם פיתוח כלכלי.

לצורך שילוב הכוחות האמור, אבקש בעבודתי ליישם את גישת הכמ"ס תוך חיבור למגמה כלכלית עכשווית במסגרתה תאגידים החלו לראות רווח גם בעשייה החברתית שלהם. עסקינן במשקיעים, יזמים ועסקים אשר מבינים כיצד לצד רווח כלכלי, הכסף עשוי להניב אף תועלת חברתית וסביבתית ועל ידי כך לייצר לגורמים אלו שורת רווח נוספת - חברתית.

אם כן, במסגרת זיהוי הנתונים והפוטנציאל המקומיים, בהתאם לעקרונות הכמ"ס, אציע מיצוי של היכולות הקיימות בידי תאגידים ועסקים אשר יוקמו באזור/ברשות מקומית בפריפריה, לטובת פיתוח קהילתי מקומי.

לבסוף ולהשלמת מעגל שיתופי הפעולה וליצירת מהלכי פיתוח כלכלי מיטביים, אטען בעבודתי כי לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי בקידום פיתוח כלכלי שיביא עימו צמצום פערים בין הפריפריה למרכז. על פי הניסיון הבינלאומי, על רשויות מקומיות לגבש חזון ארוך טווח המתייחס לפיתוח המקומי, לייצר מנגנוני תיאום עם רשויות מקומיות שכנות ולרתום שחקנים נוספים באזור לטובת הפיתוח.

אין בכך כדי לגרוע מתפקידה של הממשלה אשר בפני עצמו מרכזי וחשוב בקידום תפיסת פיתוח זו. בלל זה, על הממשלה לעודד הקמה של התארגנויות אזוריות חדשות למשל באמצעות מימון ראשוני של הפרויקטים האזוריים, דרך הרשויות המקומיות עצמן. במקביל, יש לבנות כלים חדשים ולהתאים כלים קיימים כדי לעודד יצירת משהו חדש בעל ערך לצורך בחינה בפני עצמו.

אדגיש, כי גם לארגוני המגזר השלישי חשיבות מכרעת בקידום הפיתוח המקומי שכן הערך המוסף של ארגונים אלה טמון ביכולתם להוות זרז לפיתוח האזורי באמצעות יצירת מפגש בין השחקנים באזור; עריכת מצב השוואתי תוך בחינת מקרים דומים בעולם, טיפוח מנהיגות מקומית ועוד.

## תוכן העניינים

מבוא.....	6	1.
פרק א' - חוסן לאומי.....	10	2.
א.1 העוצמה החברתית והביטחון הלאומי.....	10	
א.2 חוסן חברתי בישראל.....	10	
פרק ב' - התפתחות הדגדגיה בתיעוש ובכלכלה הישראלית על בסיס אזורי להלן: "גיניאולוגיה").....	13	3.
ב.1 כללי.....	13	
ב.2 תעסוקה בפריפריה.....	19	
ב.3 לבסוף - השפעות פתיחת המש לשוק הגלובאלי.....	24	
פרק ג' - סקירת התפתחות גישת הפיתוח על פי עקרונות הכלכלה המקומית המקיימת.....	25	4.
ג.1 תפיסה נוכחית - פיתוח הפריפריה מהמרכז.....	25	
ג.2 החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.....	27	
ג.3 תיאור המצב הקיים.....	31	
ג.4 מקומה של הפריפריה בהינתן המצב הקיים - עמדה/סלמה 60....	31	
ג.5 דליפת המשאבים.....	32	
ג.6 תפיסת הכלכלה המקומית המקיימת.....	33	
ג.7 הנחות הוצא עליהן מבוססת הכמ"ם.....	36	
ג.8 כמ"ם בישראל.....	38	
ג.9 עדכון תפיסת העולם - מארצי לאזורי/מקומי.....	39	
פרק ד' - תחום ההשקעות החברתיות בישראל - מאפיינים ומגמות.....	42	5.

44.....	רקע.....	1.ד
45.....	מסגרות פעילות האחריות החברתית.....	2.ד
47.....	מאפיינים עיקריים לפעילות האחריות החברתית.....	3.ד
49.....	מדידת אימפקט חברתי.....	4.ד
51.....	התקן לניהול אחריות חברתית ת.י. 2013 : 10,000.....	5.ד
53.....	פרק ה' - מתודולוגיה.....	6.
60.....	פרק ו' - הצעה לבחינה על ידי הרשויות המקומיות/אשכולות אזוריים לצורך הגברת מעורבות הרשות המקומית/האשכול האזורי להכוונת עסקים לפיתוח כלכלי-חברתי.....	7.
62.....	1.ו הצעות מטרות פיתוח למימוש על יד העסקים המשתתפים בפיתוח הכלכלי-חברתי.....	1.ו
65.....	2.ו הצעות תמריצים לעסקים משתתפים בפיתוח הכלכלי-חברתי - שלב התכנית הראשוני (תמרוץ).....	2.ו
66.....	3.ו פיקוח ובקרה - מנגנון מקומי מתכלל.....	3.ו
72.....	פרק ז' - דיון: הזדמנויות ודילמות.....	8.
82.....	פרק ח' - סיכום ותובנות.....	9.
86.....	פרק ט' - ביביליוגרפיה.....	10.

## איורים

35.....	תהליך היווצרות המכפיל המקומי.....	1.1.
36.....	משפך הפיתוח לאוכלוסיות המקומיות.....	1.2.
43.....	ספקטרום גישות ההשקעה בהתאם לסיווג.....	1.3.
44.....	שרשרת ערך ההשפעה החברתית כתוצאה מהשקעה חברתית.....	1.4.

## מבוא

עניינה של עבודה זו הינו בצמצום הפערים החברתיים הכלכליים בחברה הישראלית באמצעות גישת הפיתוח של "כלכלה מקומית מקיימת".

בעשור האחרון אנו עדים לפיתוחה של גישת פיתוח בינלאומית לפי עקרונות של "כלכלה מקומית מקיימת" (להלן - "כמ"ס"). 'כלכלה מקומית' הינה תפיסת פיתוח מקומית ואיזורית המנחה לפיתוח שעולה וצומח מהמקום, מתוך הבנה שפיתוח נכון מעוגן, תלוי ומתבסס ב'מקום' ובמקומי - בסביבה ובאוכלוסיית התושבים, כמו גם במאפיינים הייחודיים ובעושר המקומי שלהם. זהו פיתוח התורם לרווחתן של האוכלוסיות המקומיות והסביבה באופן מקיים. בשנים האחרונות, למשל, התקיימה בארץ התכנית הבינלאומית - "Project Wealth: Promoting Local Sustainable Economic Development" בניהולו של ארגון "שתיל"<sup>1</sup>:

**"האתגר של פיתוח ראוי הוא לעגן את תכניות הפיתוח במקומי: בפעילות**

**כלכלית, חברתית ותרבותית כמו גם בסביבה, באופן שיענה על עקרונות של צדק חברתי**

**וסביבתי." (שתיל)**

גישה זו הינה חלופה למדיניות הפיתוח השולטת כיום, לפיה התפתחות אוכלוסיות מקומיות הינה פועל יוצא מהשקעות, בין השאר, בתמרוץ אוכלוסיות "איכותיות" להגר לפריפריה, ב"יבוא" הון כספי מהמרכז וכדומה. זאת שכן, בפועל, משאבים רבים מושקעים בפיתוח, אך רובם אינם מגיעים לאוכלוסייה המקומית ולעיתים אף מופנים לספקים חיצוניים, כך שמצבן של האוכלוסיות המקומיות אינו משתפר ולעיתים אף מורע תוך שהולכת וגדלה התלות במרכז.

באופן אלטרנטיבי, גישת הפיתוח על פי עקרונות הכמ"ס שואפת להפנות את משאבי הפיתוח לטובת חיזוק הכלכלה המקומית והאוכלוסיות המקומיות הקיימות. לצורך כך, הכמ"ס מניחה שותפויות מגוונות וחוצות מגזרים, שיתופי פעולה משלבים בין

---

<sup>1</sup> ארגון שתיל - (מיסודה של "הקרן החדשה לישראל"). התכנית הבינלאומית האמורה נוהלה על ידי הארגון ובמימון תכנית המענקים ENPI CBCMed של האיחוד האירופאי. ר' אתר שתיל - <http://www.kamam.org.il/cgi-webaxy/item?316>

קהילה, מערכת שלטונית ומיזמים עסקיים, כתשתית יסודית לפיתוח ומכוונת להתקיימותם ברמות שונות של מיסוד וקשר בין בעלי עניין שונים.

תכנית הכמ"ם שאציע בעבודתי תניח פעילות פיתוח מקומית, עבור רשות מקומית או גורם אזורי, לפי העניין, שתיושם תוך שילוב מגמת האחריות החברתית. זאת, תוך התחברות לחברות עסקיות שיבקשו לפתח שורת רווח חברתי לצורך השתתפות בפעילות הפיתוח, כפי שיתואר להלן.

במקביל, בשנים האחרונות בעולם ובישראל מתרחשת מהפכה חברתית עסקית, שעניינה השקעות רחבות היקף של המגזר הפרטי בשירותים חברתיים (שירותים למען הקהילה). זהו שינוי פרדיגמה עבור המגזר העסקי הפרטי מכיוון שכעת, בנוסף לסיכון ולתשואה עליו לבחון גם תשואה חברתית.

כיום, מתקיימים שני תחומי המדיניות הכלכלית הני"ל כהמלצות לפעולות וולנטריות בלבד ובעיקר למען מטרות גדולות ונקודתיות שנבחרות על ידי העסקים/תאגידים, לפי רצונם (הפילנתרופי בדרך כלל), ואינן מצליחות ליצור השפעה משמעותית בשטח. העבודה תבחן מהי הדרך שבה ניתן לרתום ולשלב מגמות אלו לעשייה מנחה או כמדיניות גורפת, בדרך של כלכלה משמעותית המסייעת להקטנת פערים חברתיים. כך, תיבחן השאלה באיזה אופן ניתן לקיים מהלך משותף של הרשויות המקומיות, הקהילה והעסקים המקומיים, אשר יעודד פיתוח קהילתי באופן שיתרום לחיזוק האחוה החברתית בקרב אוכלוסיות פריפריה ויהווה עוגן ממשי לטיפול בסוגיות הכלכליות-חברתיות המקומיות.

### **מטרות העבודה:**

1. לסקור ולבחון את גישת הפיתוח על פי עקרונות הכמ"ם והתאמתה למבנה המקומי בישראל.
2. למפות את תחום ההשקעות החברתיות במדינת ישראל כיום: מאפיינים ומגמות.
3. לבחון ולהציע מטרות חברתיות-מקומיות לצמצום הפערים החברתיים-כלכליים; לבחון ולהציע גורם מתכלל לשיתוף הפעולה בין הרשויות, הקהילה והעסקים וכן תמריצים לעידוד קיומו של שיתוף הפעולה (לשלב ראשון בתכנית).
4. להציג את היתרונות הגלומים בשיתוף פעולה כאמור לצד מכשולים אפשריים ביישומם המלא.

### שאלות המחקר שבהן תדון העבודה :

1. מה הם מאפייניו של תחום ההשקעות החברתיות בישראל ומה המגמות השולטות בו?
2. מה הן מטרות חברתיות לפיתוח קהילתי למימוש על ידי העסקים המקומיים?
3. מה הן ההזדמנויות שעולות מהשינוי התפיסתי ומה הן הדילמות?

### טענת המחקר שתבחן בעבודה :

שינוי הפרדיגמה הקיימת לגבי אופי ההשקעות הנחוצות בפריפריה עשוי להיטיב עם הכלכלה והקהילה המקומית ולחזק את החוסן הלאומי בחברה הישראלית. באמצעות המחקר אטען כי שילוב בין המגמות הצומחות של השקעות חברתיות וגישת הכמ"מ עשויים להוות גישת פיתוח ראויה לאזורים פריפריאליים. תמהיל נכון בין שתי גישות אלו עשוי להיות הרכיב הנעדר בפיתוח אזורי שוליים.

### מבנה העבודה :

1. הפרק הראשון יעסוק בהגדרת "חוסן לאומי" המקובלת כיום במדינת ישראל, לצורך בחינת העוצמה החברתית וכמרכיב בביטחון הלאומי. בהתאם להגדרה זו, תקוותי היא כי תובן לקורא חשיבותה של עבודה זו לצמצום הפערים החברתיים-כלכליים ;
2. הפרק השני יעסוק בסקירת התפתחות הדגרדציה בתיעוש ובכלכלה הישראלית על בסיס אזורי (להלן: "גיניאולוגיה") בכדי לסייע לנו בהבנת הרקע ליצירת המצב הקיים ובדרך זו נוכל לייצר תכנית טיפול יעילה וממוקדת ;
3. הפרק השלישי יעסוק בסקירת התפתחות גישת הפיתוח על פי עקרונות הכלכלה המקומית המקיימת תוך בחינת המצב הקיים, תפיסת הפיתוח השלטת בישראל וסקירת אפשרות הפעולה שמציעה גישת הכלכלה המקומית המקיימת ;
4. הפרק הרביעי יעסוק במאפיינים ובמגמות של תחום ההשקעות החברתיות בישראל ;
5. בפרק החמישי אציג את המתודולוגיה באמצעותה ערכתי עבודתי זו.



6. הפרק השישי יציע תכנית עבודה לבחינה על ידי הרשויות / גורם אזורי על מנת להגביר את מעורבות הרשות המקומית/הגורם האזורי בהכוונת עסקים מקומיים בפיתוח קהילתי, באופן שיעצים את השפעת עסקים אלו על פיתוח כלכלי בר קיימא. למעשה, פרק זה יציע שילוב של גישת הכלכלה המקומית המקיימת ומגמת התפתחות פעילות תאגידיים בהתאם לעקרונות של אחריות חברתית ("השקעות חברתיות") לצורך השגת מטרת העבודה.

7. בפרק השביעי אבקש לדון בהזדמנויות והאתגרים המתקיימים ברכיביה השונים של הצעת תכנית העבודה המוצעת לרשויות המקומיות בעבודה זו.

8. בפרק השמיני אסכם את המוצע בעבודתי זו, גם לאור התיאוריות והנחות העבודה המוצגות בה, תוך שאציג את תובנותיי הנובעות מהדיון במסגרת הפרק השישי, ומההזדמנויות והאתגרים הקיימים ברכיבי התכנית.

9. **ביבליוגרפיה**

## פרק א' -

### חוסן לאומי

אקדים לפירוט עבודת המחקר ואסביר בפרק זה את מקומם של הפערים החברתיים-כלכליים בתפיסת החוסן הלאומי בישראל:

#### **1.א. העוצמה החברתית והביטחון הלאומי**

מקובל לומר כי "עוצמה חברתית גבוהה" תתרום במסגרת העוצמה הלאומית הכוללת לתרגום מעשי ונכון של המטרות הלאומיות ליעדים ולתכניות פעולה, ותשפר את הסיכויים להשגתם. לעומת זאת, "עוצמה חברתית נמוכה" תפגע בתהליכי הגדרת המטרות הלאומיות והשגתן, ותשבש את התכניות המעשיות של המדינה בחיי היום-יום. עוצמה היא היכולת להגשים מטרות על ידי השפעה על רצונם והתנהגותם של אחרים מבלי להפעיל כוח או על ידי מניעת כפייה כזו. מכאן ניתן להגדיר עוצמה לאומית כמכלול המשאבים, היכולת והנחישות להפעלתם לשם השגת המטרות הלאומיות.

העוצמה החברתית היא מרכיב אחד מבין ארבעה במושג "עוצמה לאומית". שלושת המרכיבים האחרים הם העוצמה הכלכלית, העוצמה המדינית והעוצמה הצבאית-הביטחונית.<sup>2</sup>

על מנת להבין את משמעותה של העוצמה החברתית, מקומה בעוצמה הלאומית הכוללת והשפעתה על הביטחון הלאומי, נבחן את "החוסן החברתי". חוסן זה מושתת על המרכיבים הבאים: ערכים משותפים, תהליך חיברות (סוציאליזציה) תקין, סולידריות חברתית, שלטון הזוכה ללגיטימציה רחבה וכלכלה חסונה וצומחת.<sup>3</sup>

#### **2.א. חוסן חברתי בישראל 2017**

ניתן להגדיר "חוסן לאומי" כמבוסס על שני רכיבים קריטיים: החוסן החברתי והחוסן התפקודי.

א. החוסן החברתי - חוסן חברתי מבוסס בראש ובראשונה על סולידריות חברתית. מטרה משותפת (למשל, הבטחת קיומה ורווחתה של ישראל וחתירה לשלום), הסכמה על כללי המשחק הפוליטיים והכלכליים ותחושה שענייני המדינה מנוהלים באופן הגון וראוי מחזקות את החוסן החברתי. חברה יכולה

---

<sup>2</sup> קינן משה (2002), העוצמה החברתית והביטחון הלאומי של ישראל, 78.

<sup>3</sup> שם, 54.

לשמור על חוסן חברתי גם נוכח פערים כלכלים ואידיאולוגיים ניכרים - בתנאי שיש הסכמה על כללי המשחק ותחושה שכולם מציינים לאותם הכללים. לעומת זאת, מצב שבו לצד הפערים יש גם תחושה שלפיה כללי המשחק מיטיבים עם סקטורים מסוימים ופוגעים בסקטורים אחרים מקעקע את הסולידריות ואת החוסן החברתי. בשנים האחרונות, מידת הסולידריות בחברה הישראלית הולכת ונשחקת. אין בה כיום הסכמה על מטרה משותפת (סוגיית עתיד שטחי יהודה ושומרון), ולרבים יש תחושה שחוקי המשחק נותנים יתרון לא הוגן למגזרים מסוימים על פני מגזרים אחרים.

ב. **החוסן התפקודי** - חוסן זה בא לידי ביטוי ביכולת לשמור על שגרת פעילות אזרחית במצבי חירום ובמלחמה וביכולת לחזור במהירות לשגרת פעילות לאחר אסון שהינו מעשה ידי אדם או טבעי (רעידת אדמה, פגעי מזג אויר חריגים). לשם השגת חוסן תפקודי יש צורך בהיערכות מוקדמת שכוללת גיבוש תכניות פעולה מתואמות של ארגוני הביטחון וההצלה, משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות, הרשויות המפעילות את המערכות הלאומיות החיוניות וארגונים אזרחיים וחברתיים. לשם כך נדרש בניין כוח ורכישת אמצעים חיוניים. יש לזכור שהיכולת לשמור על שגרת פעילות או לחזור אליה במהירות לאחר מלחמה היא חלק חשוב מתחושת הניצחון והמסוגלות - גם כלפי חוץ וגם כלפי פנים.

אם כן, בישראל, הולכים וגדלים הפערים החברתיים-הכלכליים בין הפריפריה הגיאוגרפית והחברתית למרכז הארץ. לפערים אלה השפעה ישירה על חוסנה הלאומי של החברה, הן בשל השלכות המצב הכלכלי על מי שנותרות בידי הזדמנויות מועטות יותר והן בשל התחושה, כאמור לעיל, לפיה למגזרים מסוימים ניתן יתרון לא הוגן על פני מגזרים אחרים. מכאן גם עיסוקה של הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי בראשות הפרופ' מנואל טרכטנברג בדיון מושגי על מהות המונח "צדק חברתי". במצב בו קבוצה ניכרת בחברה סבורה כי החברה בה היא שותפה איננה חברה צודקת, הרי ככל שפרטים בקבוצה זו עסוקים בדילמות הישרדותיות למול אוכלוסיות אחרות בחברה, קיים חשש אמיתי לפגיעה בחוסנה של הלאומי של החברה. היסדקותו של החוסן הלאומי עלולה ליצור קושי במימוש תפיסת הביטחון במדינת ישראל.

מזכר המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) שפורסם בשנה זו היטיב להגדיר את מצבה החברתי הנוכחי של מדינת ישראל תחת הפרק "הסביבה האסטרטגית הפנימית":

"...תהליכים חברתיים ודמוגרפיים שמתחוללים בישראל משנים את פניה של הזירה הפנימית. בין אלה יש למנות את הפערים הכלכליים ההולכים ומתרחבים, את הגידול בשכבות שמתחת לקו העוני, ואת הפערים האידיאולוגיים ההולכים ומעמיקים בין ימין לשמאל. הפערים האלה שוחקים את התחושה של אחדות הגורל ושל המטרה המשותפת - מה שפוגע בסולידריות החברתית. המחלוקת בין הימין לשמאל נוגעת בעיקר למדיניות שיש לנקוט כלפי הפלסטינים ובאשר לעתיד שטחי יהודה ושומרון. המחלוקת הזאת מונעת כל אפשרות לקבוע יעדים לאומיים שיהיו מוסכמים על רוב האוכלוסייה בישראל.

שינוי חברתי נוסף שהתחולל בישראל הוא ההתמקדות של רוב אזרחיה בענייני פנים - רווחה, דיור, בריאות, חינוך, תשתיות תחבורה וכדומה - ולא בבעיות ביטחון. זוהי אחת הסיבות ללחץ הציבורי הגובר להפחית את תקציב הביטחון ולהקטין את סדר הכוחות. את המשאבים שייחסכו רוצה הציבור להשקיע בתחומי החברה, הרווחה והתשתיות."<sup>4</sup>

מכאן, תציע עבודה זו מודל לצמצום הפערים החברתיים-כלכליים בין הפריפריה למרכז הארץ מתוך כוונה להגביר את העוצמה החברתית ולחזק את חוסנה הלאומי של החברה הישראלית.

---

<sup>4</sup> דקל אודי, עינב עומר (2017), מזכר מיוחד - תפיסת ביטחון לאומי מעודכנת לישראל, 18.

## פרק ב' -

### התפתחות הדגדגיה בתיעוש ובכלכלה הישראלית על בסיס אזורי

#### (להלן: "גיניאולוגיה")

#### 1.ב כללי -

לצורך עבודה זו, "פריפריה" תהא מושג המתייחס לאזורי הספר של מדינת ישראל שהם רחוקים ממרכז הארץ מבחינה גיאוגרפית, אך חל גם על אזורים שהם חלשים מבחינה חברתית וכלכלית.

ההגדרה הרשמית של הפריפריה על פי מדד הלמ"ס היא: "אזור שכולל את הרשויות המקומיות הנכללות באשכולות 1-4 במדד הפריפריה". מידת הפריפריאליות של ישוב נקבעת על ידי שקלול הריחוק הגיאוגרפי של הישוב מהמרכז והריחוק המצרפי מרשויות אחרות. הגדרת הפריפריה משתקפת בהחלטות הממשלה המשרטטות את מפת אזורי העדיפות הלאומית, ומנחה את משרדי הממשלה במתן הטבות לישובים הנכללים באזורים אלה, וההחלטה הנוכחית הינה החלטה מס' 667 מיום 4.8.2013 - הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית.

להלן אסקור את התפתחות ערי ויישובי הפריפריה בהתייחס לנקודת הייחוס התעסוקתית:

עוד לפני קום המדינה, העלתה האידיאולוגיה הציונית על נס את ההתיישבות הכפרית באזורי הספר - ההתיישבות בספר נתפסה לא רק כאמצעי להרחבת גבולות ההתיישבות היהודית בארץ, אלא גם כמסד עליו ניתן לבנות חברה יהודית חדשה ויצרנית, המתבססת על חקלאות. החלוצים, אלה שפנו לגור הרחק מהמרכז מתוך בחירה אידיאולוגית, נמנו עם העלית החברתית, התרבותית והפוליטית של הישוב היהודי בימי טרום המדינה, ואף זכו למעמד יוקרתי.

בחודש מרץ 1949, עם סיום מלחמת העצמאות, שבה הורחבו גבולות הארץ שהותוו על ידי האו"ם, ובעקבות נטישת האוכלוסייה הערבית את הארץ, גדל שטח המדינה ממיליון דונם לחמישה עשר מיליון דונם. נותרה מציאות גיאו-פוליטית חדשה שאפשרה התיישבות יהודים באזורים רחבים. קברניטי המדינה, ובן גוריון בראשם, ייחסו חשיבות רבה לתפיסת השטחים הפנויים, מתוך שיקולים מדיניים, ביטחוניים וערכיים.

הממשלה הנבחרת הראשונה, שהוקמה בחודש מרץ 1949, קבעה במסגרת קווי היסוד שלה את מדיניות "פיזור האוכלוסייה" כמדיניות מרכזית בתחום ההתיישבות וכך בן גוריון:

"ברשותנו.. יהודים - ואדמת מדינה... האדמה היא בידינו - כלום אנו צריכים לגאול אותה שנית? מה המציאות שיש לשנות כאן הסתכלות קלה על המפה תיתן את התשובה לשאלה זו... היהודים מרוכזים ברובם המכריע בנקודות עירוניות אחדות, והרוב המכריע של האדמה ריק ושומם. ובשני הדברים האלה צפויה סכנה חמורה - גם ל... היהודים וגם לאדמה. וקודם כל סכנה לביטחון. ואין סכנה גדולה מזו בימינו אלה.. והיות רוב העם מרוכז בשטח קטן ומצומצם - בתל אביב וסביבותיה - מסכן כל המדינה וכל עתידנו. קל למחות בבת אחת כל תל אביב וסביבותיה, ואם, חלילה, יקרה דבר זה - כל המדינה אבודה. התריס יחיד בפני סכנה זו הוא פיזור האוכלוסין... כל מה שהישובים יותר קטנים ומפוזרים - הסכנה קטנה יותר. כל מה שהאוכלוסין מרוכזים יותר במקום אחד או במקומות מעטים - הסכמה גדולה יותר. ושיקולי בטחון בלבד, כלומר שיקולי קיום, שיקולי חיים ומוות של אוכלוסייתנו, מצווים עלינו לפזר המיליון וחצי מיליון על פני שטח גדול יותר ובהמון ישובים מרוחקים זה מזה, עד כמה שאפשר."<sup>5</sup>

מדיניות "פיזור האוכלוסייה" אומצה בהמשך על ידי כל הממשלות בשנות ה - 50 ובשנות ה - 60. מדיניות זו באה לענות על שלוש מטרות עיקריות: ריבונות על כל שטחי הארץ, פתרון בעיות ביטחוניות באמצעות התיישבות וקליטת עליה.

אם כן, לאחר מלחמת העצמאות, נראה היה כי נוצרו התנאים המתאימים למימוש החזון של "פיזור האוכלוסייה" בשל מספר תנאים שבשלו: המרחב הגיאוגרפי גדל בעקבות הרחבת הגבולות כתוצאה מהכיבושים במלחמה, המתיישבים-העולים החדשים היוו פוטנציאל גדול להתיישבות, רב העולים הגיעו ללא הון ומקצוע והיו תלויים במידה רבה בממסד.

בשלב זה נציין, כי השלבים השונים של הליכי התכנון וההתיישבות בישראל מאופיינים במגמות רבות הנשענות על תפיסות עולם שונות של מתכננים, אדריכלים, שרי פנים וראשי ממשלות. תופעת הקמתן של עיירות הפיתוח למשל הינה פרי הגותם של אדריכלים ומתכננים שעבדו בתקופות שונות באגף התכנון. רובם השתייכו, עוד לפני קום המדינה ל"חוג לרפורמה התיישבותית", שצידד בתפיסה התכנונית ה"רגיונלית" שבמסגרתו גובשו הרעיונות המרכזיים לתפרוסת

<sup>5</sup> כהן אהרון (2016), תולדות הקמתן של עיירות הפיתוח בנגב המערבי: שדרות, אופקים, נתיבות, 34.

האוכלוסייה העתידיה בארץ ישראל ואלו השפיעו בסופו של דבר על תכנון מפת ההתיישבות בארץ<sup>6</sup>. רעיונות אלו התייחסו לחסרונות הרבים שהיו למבנה היישובי שהיה קיים לפני קום המדינה:

- א. ריכוז תושבי הארץ במרכזים עירוניים ובהם ריכוז חיי המסחר, התעשייה, התרבות והאדמיניסטרציה.
- ב. ניגוד בין כפר ועיר.
- ג. קיטוב מעמדי.
- ד. כלכלה בלתי יציבה שנגרמה ממערך יישובי מקוטב.
- ה. ליקויים ביטחוניים.

במענה לחסרונות אלו גיבשו חברי החוג את עקרונותיהם כדלקמן:

- א. פיזור אוכלוסייה - העדפת הפריפריה על המרכז בהכוונת כוח אדם, בהכוונת הון ציבורי ומיתון ההשקעות בכרכים.
- ב. הקמת ערים חדשות באזורי הספר באמצעות הון ציבורי.
- ג. סיוע בפיתוח תעשייה במושבות, קיבוצים וערים קטנות.
- ד. שמירה על קרקע חקלאית.
- ה. תכנון ארצי בשימוש הקרקע.
- ו. תכנון אזורי.

מאז הקמת אגף התכנון בחודש יוני 1948 במשרד העבודה, ועד כניסתו לתוקף של חוק התכנון והבניה בשנת 1956, הוכנו חמש תכניות לחלוקת האוכלוסייה. עד שנת 1950 לא התקבלה הסכמה בין המתכננים לגופים המבצעים במשרדי הממשלה ובסוכנות לגבי האופן בו יש לפתור את המבנה ההתיישבותי של ישראל. העדר הקונצנזוס לגבי אופן ההתיישבות הרצוי גרם למוסדות הקולטים ולמוסדות המיישבים לפעול אד-הוק, לפתרון קצר מועד של בעיות העולים ולהתעלמות מתכניות אגף התכנון. המציאות בתחום הקליטה וההתיישבות נקבעה בעיקר על ידי תהליכים סטיכיים; הצירוף של המצוקה הכלכלית של הממשלה והסוכנות, גלי עליה גדולים ביחס ליכולת הכלכלית של המדינה החדשה ומלחמה מתמשכת עד מרץ 1949.

---

<sup>6</sup> שם, 50.

בשנת 1950 חל מפנה בתחום התכנון. הוקם "המוסד לתיאום", לתיאום המדיניות והפעילות בין המשלה לסוכנות היהודית, והיתה הסכמה על עקרונותיו של אגף התכנון לפיזור האוכלוסייה. בעקבות זאת החלו אגף השיכון והסוכנות היהודית לממש את מדיניות "פיזור האוכלוסייה", באמצעות הקמת מעברות ויישובים עירוניים בדרום ובצפון.

התכנית הראשונה של אגף התכנון שהתקבלה כתכנית מתאר ארצית מוסכמת היתה "תכנית שרון" משנת 1951. "תכנית שרון" (אשר נקראה על שם אריה שרון שעמד בראש אגף התכנון בשנים 1948-1952) הייתה הבסיס לתכניות לפיזור מכוון של האוכלוסייה, אשר היוו את המסגרת המכוונת לקליטת עליה, אכלוס ופיתוח הארץ. תכנית זו כמו יתר תכניות אגף התכנון, היו נקודות מוצא לתכניות ארציות רבות בתחומי החיים: הקמת ערים חדשות, הקמת אזורית תעשייה, בניית מערכות תחבורה, בניית קווי מים, חקלאות ועוד.

בתכנית שרון אומץ רעיון ההיררכיה היישובית בת חמישה סוגי התיישבות בעלי גדלים שונים, החל ביחידה הכפרית הקטנה וכלה בעיר הגדולה.

בפועל, היו קיימים, עם קום המדינה, שני סוגי התיישבות: היחידות הכפריות שכללו קיבוצים, מושבים ומושבות ושלושת הערים הגדולות. היו חסרים דרגי הביניים בהיררכיה ההתיישבותית: המרכז הכפרי, המרכז העירוני-כפרי וערי הנפות.

תכנית שרון יושמה כמעט במלואה והיא עיצבה את המרחב הישראלי. תפיסה תכנונית זו לקחה בחשבון את מורכבותם של העולים, על מוצאם, תרבותם ושונותם. התכנית גרסה שיש "לדאוג להרכב חברתי ויצירת מסגרת תכנונית, שתקל את הטמיעה (אקלימטיזציה) ותזרז את התהליך של איחוד חלקי הישוב המגוונים - הישן והחדש - לחטיבה אחידה ויוצרת"<sup>7</sup>. תפיסה זו של "כור היתוך" ראתה בשילובם של העולים והוותיקים, יוצאי המזרח ומערב, תנאי הכרחי להצלחת התכנון.

המציאות הקשה בשנים הראשונות לקיומה של המדינה, מלחמת העצמאות, עליית המונים שהכפילה את מספר תושבי המדינה, העדר משאבים ויחסם של הקולטים כלפי יהודי ארצות האיסלאם יצרו מציאות אחרת ששיבשה את תכניות אגף התכנון. בשנת 1950 נעשה מאמץ מצד המוסדות לחזור לתכנון המקורי. הם החלו הקים מעברות ולפזר בעזרתן את האוכלוסייה. אולם אוכלוסייה זו שנשלחה למעברות, לא התאימה להקמתם של המרכזים העירוניים המתוכננים. מאחר וותיקים לא רצו ללכת לפריפריה, ומאחר והרכב האוכלוסייה במעברות לא התאים להקמתם של

---

<sup>7</sup> שרון אריה, (1952) תכנון פיסי בישראל, 5.



המרכזים העירוניים, הוחלט להתאים את תכניות אגף התכנון להרכב האוכלוסייה הנתון של המעברות. חלק מהמעברות הוקמו בסמיכות לקיבוצים ומושבים מתוך הנחה, שהעולים ימצאו תעסוקה בחקלאות. מעברות אלה עד להקמתם של יישובי הקבע היו בחסות המועצות האזוריות. באופן כללי, המעברות הוקמו כחלק ממדיניות "פיזור האוכלוסייה", אך פיזור העולים לא לווה בפיזור התעסוקה. משקיעים רבים מהסקטור הפרטי ומהסקטור ההסתדרותי העדיפו להישאר באזור המרכז. שם יכלו ליהנות מהצמיחה הכלכלית המהירה של אותן שנים, ההון הרב שניתן על ידי המדינה בתנאים נוחים, ומכוח עבודה זול שהיה מצוי בשפע ליד הערים הגדולות. בתחום התעשייה "המדינה הציעה למשקיעים הטבות והקלות מבלי להתנות זאת במיקומו של המפעל. כתוצאה מכך נשאר המפעלים באזור המרכז"<sup>8</sup>, דבר שהקטין את מקורות התעסוקה במקומות המרוחקים. העבודה במעברות והשכר הנגזר ממנה היה הגורם שהשפיע באופן מכריע על חיי התושבים. העבודה היתה פיסית בעיקרה והיא כללה עבודה בחקלאות, שהיתה בדרך כלל עונתית, עבודת בניין ועבודות ציבוריות. עבודות אלו לא הספיקו כדי לספק תעסוקה לכוח העבודה בעברות ועל כן יצרו את העבודה המלאכותית בשמות "עבודות יזומות" או כפי שכוננו – "עבודות דחק" או "עבודות סעד". עבודות אלו נחשבו לא כלכליות ובהתאם לכך שכרם היה נמוך מהמקובל עבור עבודה בלתי-מקצועית "טבעית". אשר על כן, ההכנסה לנפש במעברות היתה מהנמוכות בישראל בשנות ה-50.

בשנת 1954 נולדה תכנית אגף התכנון החדשה שערכה שינויים בתכנית שרון משנת 1951 - במקום להקים מרכזים עירוניים בינוניים שישרתו את הסביבה הכפרית, הוחלט להקים מרכזים עירוניים קטנים סמי-כפריים. מרכזים אלו קמו בסמיכות למעברות הקיימות ואוכלסו על ידי תושבי המעברות ועל ידי העולים מצפון אפריקה שהגיעו במסגרת המבצע "מן האונייה אל הכפר" בשנים 1954-1956. שנת 1954 היתה למעשה שנת מפתח בהקמת של "עירויות הפיתוח" ולהתפתחותה של הפריפריה שכן בשנה זו היה צירוף של מספר נסיבות שהביאו בסופו של דבר לאמור לעיל:

א. התחוויר למוסדות התכנון כי ליד המעברות לא יוכלו לקום יישובי הקבע מהדגם שתוכנן בתכנית שרון, מסוג "מרכז עירוני-כפרי". זאת מאחר והאוכלוסייה שהתגוררה במעברות היתה חלשה מכדי לספק צרכיה ואת צרכי הסביבה החקלאית שבסביבתה.

---

<sup>8</sup> ברנשטיין דבורה (1980), המעברות בשנות החמישים, 25.

- ב. הפריפריה סבלה מאחוזי אבטלה גבוהים, והיה צורך לתת ליישוביה מענה תעסוקתי.
- ג. יהודית צפון אפריקה היו במצוקה, שנבעה מהפעילות הדה-קולוניאליסטית של תנועות העצמאות המקומיות נגד השלטון הקולוניאלי הצרפתי.
- ד. בשנה זו היה מחסור חמור בחקלאים במושבים, שבעקבותיו היו מאות משקים נטושים בנגב ובגליל.
- ה. באו"ם התקיימו דיונים והיתה פעילות דיפלומטית סביב חזרת הפליטים הערבים למקום מגוריהם בארץ ישראל.
- ו. מדיניות "פיזור האוכלוסייה" התממשה עד אז רק בחלקה, ועדיין חלקה של ההתיישבות בנגב והגליל היה קטן ביחס ליתר חלקי הארץ.

**לסיכום חלק זה** - מחקרים שונים מעידים על מניעים רבים למדיניות פיזור האוכלוסין, לעיתים כמטרה ולעיתים כיעד. להלן:

**א. מניעים אידאולוגיים -**

א.1. הפרחת השממה - התיישבות באזורים השוממים כדי למנוע אפשרות של שינויים טריטוריאליים בעתיד, וכן ליצור קשר עם ארצות אסיה ואפריקה דרך השער הדרומי של ישראל.

א.2. כיבוש הארץ

א.3. עיצוב היהודי החדש - היפוכו של היהודי בגולה; צעיר, בריא, חזק מסוגל לעבודה גופנית קשה, נכון לחחי שיתוף, יודע עברית וכדו'.

**ב. מניעים כלכליים -**

ב.1. ניצול משאבים - בנגב היה מדובר בניצול חומרי הגלם והמחצבים ובגליל היה מדובר בניצול משאבי התיור והנופש.

ב.2. יצירת מאגר כח אדם בפריפריה

ב.3. שינוי המערך העירוני הקוטבי - שינוי המערך התיישבותי שהיה קיים עם הקמת המדינה וכלל מצד אחד את הכפר ומצד שני את העיר הגדולה.

ב.4. פיתוח הארץ - פיתוח כל חלקי הארץ באמצעות מוקדי תעשייה חדשים, שירותים ומנהל שימלאו פונקציות סביבתיות.

ב.5. מיקום העולים יוצאי ארצות האיסלאם - רצונם של הקולטים למקם את יוצאי ארצות האיסלאם ברבדים הנמוכים של החברה הישראלית.

ג. **מניעים מדיניים -**

- 1.ג. מיצוי הריבונות - ריבונותה של המדינה הצעירה על חבלי הארץ הבלתי מיושבים.
- 2.ג. יצירת גבולות - בעניין זה בולטת מיקומן של אופקים, נתיבות ושדרות שמוקמו מול רצועת עזה.
- 3.ג. תפיסת 'שטחים פנויים' באמצעות התיישבות - סיכול התביעה להחזרת הפליטים הערבים מ-1948 לבתיהם.

ד. **מניעים בטחוניים -**

- 1.ד. הקטנת היקף האוכלוסייה במרכז הארץ - ריכוזי האוכלוסייה כפי שהיו במרכז הארץ היו נתונים לסכנה בעת פגיעה המונית, כפי שהיה במהלך מלחמת העולם השנייה.
- 2.ד. הגנת הגבולות - פיזור ההתיישבות באזורים בלתי מיושבים כדי לגייסה במהירות להגנת הבולות בעת סכנה וליצירת חגורת ביטחון לאורך גבולות הארץ.
- 3.ד. התיישבות=בטחון - קברניטי המדינה ובראשם בן גוריון זכרו את העמידה של ישובים קטנים במלחמת העצמאות מול צבאות מאורגנים. הם האמינו כי מעבר למניעים האידיאולוגיים כל התיישבות היא חלק מהמערך הביטחוני של המדינה.

**2.ב. תעסוקה בפריפריה**

בשנת 1954 - בעקבות בעיית האבטלה בפריפריה הוחלט על הקמת ועדה ממשלתית שתציע פתרונות לתעסוקה בפריפריה.

עד שנת 1954 הגדירו בשם "אזור פיתוח" כל אזור הראוי לפיתוח ולהשקעות ממשלתיות אחרות. ביום 7.3.1954 הוקמה "ועדת ארן" שבראשה עמד השר זלמן ארן. תפקידה של הוועדה היה לבחון דרכים להגדלת המפרנסים בארץ. בין מסקנות הוועדה שהוגשו לממשלה בחודש אוגוסט 1954 נכתב שאחד הצדדים השליליים בכלכלה הישראלית הוא ריכוז יתר של כוח אדם באזורים העומדים לפיתוח. עקב הדו"ח האמור הוקמה ועדה בינמשרדית שאמורה היתה להמליץ, אילו אזורים במדינה יזכו לעדיפות בהשקעות ממשלתיות וכי מפה זו תהיה מעין "מפתח" גיאוגרפי מוסכם ותכוון את הפעילות הכלכלית ופעילות הפיתוח של משרדי הממשלה. הוועדה קבעה את מפת "אזורי עדיפות" בהתחשב בגורמים הבאים:

א. שיקולים ביטחוניים.

- ב. דלילות האוכלוסייה היהודית.
- ג. קשיים ומכשולים פיזיים וכלכליים מיוחדים ובעיות קליטה.
- ד. ריחוק מהערים הגדולות.
- ה. יחס בין ישובים ותיקים והתיישבות חדשה.
- ו. מידת ריכוז של עולים חדשים.

במפה זו חולקה הארץ לארבעה אזורים: א', ב', ג' ו - ד'. הוחלט שאזורים א' ו-ב' יהיו בעלי עדיפות עליונה ותידרש בהם יוזמה ועידוד ציבוריים, ואילו אזורים ג' ו-ד' לא יקבלו סיוע ממשלתי יזום. אזור א' הקיף את מרבית הנגב, אזור לכיש, פרוזדור ירושלים והשטחים ההרריים של הגליל המרכזי והמזרחי. אזור ב' כלל שטחים באזור אשקלון, קרית מלאכי, אשדוד ויבנה, אזור החולה, אזור בית שאן, ומרכזים עם ריכוזי עולים כגון עפולה ויוקנעם. אזור ג' הקיף את מרבית אזור החוף כולל: רמלה, לוד, עכו, נהרייה ויישובים של התיישבות ותיקה בעמק יזרעאל. אזור ד' כלל את תל אביב, חיפה ופרבריהן. ועדת ארן הגישה לממשלה את מסקנותיה באשר לסוג העידוד הנכון לאזורי הפיתוח ואלו הם עיקריה:

- א. ריכוז תוכניות לתעסוקה ציבורית באזורי הפיתוח.
- ב. העדפת אזורי הפיתוח בתחום השיכון.
- ג. שיפור השירותים הציבוריים וצורכי הביטחון באזורים אלו.
- ד. עידוד התעשייה והמלאכה.
- ה. העברת משרדים ממשלתיים לאזורי הפיתוח.

המרכזים שנכללו באזורי מפת העדיפויות "א' ו-ב'", החלו להיקרא בתחילה "ישובי פיתוח", ולאחר זמן מה החלו להיקרא "עירות הפיתוח". החלטת הוועדה לאמץ את "מפת העדיפויות" (להלן: המפה") לא אושרה על ידי הממשלה.

כעבור זמן החלו משרדי הממשלה לשנות את ההגדרות של "אזור פיתוח" ואל ההגדרות "ישוב פיתוח" ו"עירות פיתוח" צורפו יישובים נוספים. מאחר וכל משרד עשה את השיקולים שלו, לגבי עיירה כזו או אחרת, ולא היה תיאום אדמיניסטרטיבי בין המשרדים, החלו להיווצר רשימות שונות של "עירות פיתוח".

בפועל, יצירת מקורות תעסוקה לעיירות בפריפריה פיגרה אחר קצב הזרמת העולים אליהן. עיקר התעסוקה בפריפריה היתה בתחומי הבניין והחקלאות. כאמור לעיל, מאחר ואלה לא הספיקו כדי לתת תעסוקה לכלל העולים, אימץ משרד העבודה את ה"עבודות היזומות" שבמסגרתן חולקו ימי העבודה במשורה ולפי גודל המשפחה. רעיון נוסף שהיה מקובל בשנות ה - 50 להכנסה נוספת היה "משק עזר". העולים האמורים גרו בבתי קרקע ועל כן ניתנו להם חלקות בסמוך לביתם. חלקות אלו היו מיועדות לפיתוח משק חקלאי קטן הכולל: לול, דיר, גן-ירק, מטע ומכוורת. המשק הוקם על מנת לספק למתיישבים את מוצרי המזון הבסיסיים, להשלים הכנסה בשעות אבטלה מלאה או חלקית ולשפר את איכות תזונתם. אך מאחר ולעולים לא היה ידע חקלאי ומאחר ולא היו מספיק מדריכים חקלאיים ולא היו משאבים מספיקים לרכישת ציוד חקלאי בסיסי, הרעיון נדון לכישלון.

מדיניות פיזור האוכלוסין התמקדה במחצית הראשונה של שנות ה - 50 בפיזור האוכלוסייה עצמה ללא פיזור התעשייה. העדר התיעוש בעיירות הפריפריה נבע, לדעת חוקרים<sup>9</sup>, מכמה סיבות:

א. למעצבי המדיניות לא היו עדיין רעיונות מגובשים בנוגע להתפתחות הכלכלית של ערי הפיתוח, פרט לתפיסה כללית שהערים יספקו שירותים מרכזיים לסביבתן הכפרית.

ב. ההון הזמין להשקעות היה אז מוגבל.

ג. המגזר החקלאי זכה בהתחלה לעדיפות גבוהה מבחינת תקציבי הפיתוח, אחריו מגזר הבנייה בסדר עדיפות שני, והתעשייה היתה שלישית בסולם העדיפויות של הממשלה.

מאחר ולא גובשה מדיניות תיעוש לעיירות הפריפריה בתחילת שנות ה - 50, היה התיעוש באזורים אלה פרי של החלטות קצרות טווח שלא התבססו על קריטריונים מוגדרים.

אז גם הופיע לראשונה המושג "פריפריה" אשר ביטא את שוליותו של המקום, לא רק בשל הריחוק הגיאוגרפי אלא גם בשל האפיונים הכלכליים והחברתיים.

אם כך, עד אמצע שנות ה - 50 התרכזו התעשייה בתל אביב, חיפה ולאורך מישור החוף. היו לכך מספר סיבות: היו להם נמלים, היתה להם תשתית מפותחת,

---

<sup>9</sup> רזין ערן (1991), מדיניות פיזור התעשייה בישראל, 48.

האוכלוסייה באזורים אלו היתה גדולה ומכאן שהיו צרכנים רבים והיו בקרבם כוחות מקצועיים ומנהליים. כתוצאה מריכוז התעשייה במקומות אלה, יכלה הפריפריה לקלוט תעשיות בעלות מגוון צר, שרובו קשור לחומרי גלם מקומי (חקלאות, או מחצבים) או תעשיות קלות כמו טקסטיל, שאינן זקוקות לכוחות בעלי הכשרה מקצועית גבוהה.

עם מינויו של ספיר לשר התעשייה בסוף 1955 החלה תקופה חדשה בחיי הפריפריה, וודאי בחיי עיירות הפריפריה. הוא בנה מערכת רחבה של תמריצים למשקיעים שניאותו להקים מפעלי תעשייה באזורי הפיתוח. מערכת זו כללה: מענקים, הלוואות מסובסדות, קרקע מסובסדת וחלקה אף בחינם, הכנת תשתיות, עזרה במימון תקופת הדרכה מקצועית והכנת צוות עובדים, הפניית אנשי מקצוע והטבות מס. הוא גיבש את מפת אזורי העדיפות מחדש וקבע אילו משקיעים זכאים לתמריצים. לשם תיעוש העיירות בפריפריה הוקמו בשנת 1956 והלאה חברות ארציות ומקומיות כמו: 'תיעוש', 'חברת העובדים', 'מפעלי תעשייה ופיתוח' ועוד. מטרתן היתה משיכת התעשייה על ידי הקמת מפעלים והעברתם לאחר מכן לידיים פרטיות או ניסה לשותפות בהשקעה, וכן עידוד וסיוע בדרכים שונות. חברות נוספות למטרות תיעוש הוקמו בחלק מהמרכזים בשיתוף הממשלה, המועצות המקומיות וחברת העובדים כמו: 'החברה לפיתוח כפר ירוחם', 'חברה לפיתוח אילת', 'החברה לפיתוח מגדל העמק' וכיוצא באלה.

ספיר קידם בעיקר את תעשיית הטקסטיל משום שהוא היה סבור כי היא מתאימה לפועלים בלתי מיומנים. הוא נהג לזווג בין תעשיינים לבין המרכזים כך הקים אברהם שפירא את המפעלים באור עקיבא ובנתיבות, פולק את פולגת בקרית גת, רוזוב את המפעל בקרית שמונה וגיברשטיין במעלות. בשנת 1957 החל מאמץ גדול בפיזור תעשיית הטקסטיל. הממשלה מימנה כמעט את כל ההשקעות במפעלי הטקסטיל בעיירות הפריפריה ומשקלה במחוז הצפון והדרום בכלל התעסוקה גדל מ-3.5% בשנת 1958 ל-27.8% בשנת 1963. לתמיכה רבה זכו המפעלים האזוריים לעיבוד תוצרת חקלאית, שהוקמו על ידי המועצות האזוריות והיו מרכיב חשוב בפתרון בעיות התעסוקה של המרכזים כמו: טבריה, בית שאן, קריית שמונה ושדרות.

הקשיים בתעשייה בפריפריה היו בעיקר בהכשרת כוח אדם. עובדים רבים היו חסרים רקע מתאים להכשרה מקצועית והרגלי עבודה. הצעירים שסיימו את שירותם הצבאי לאחר שרכשו מיומנויות בבית ספר התיכון ובצבא לא רצו לעבוד

כמו הוריהם בעבודות לא מקצועיות ובשכר נמוך, ולכן עזבו רבים מהם את העיירות בפריפריה. אחרים העדיפו להיות מובטלים.

שנות ה-70 אופיינו בהאטה בצמיחה ובעליה בשיעורי האבטלה בפריפריה, מלחמת יום הכיפורים ומשבר האנרגיה העולמי הביאו לבלימת הצמיחה המהירה שהחלה בסיום מלחמת ששת הימים, ולעליה מהירה בשיעורי האינפלציה. תמורות אלו הביאו גם לפגיעה באזורי הפריפריה ולעליית שיעורי האבטלה. עוד, נטען כי מאז מחצית שנות ה-70 השתנתה הפריסה הגיאוגרפית של פרויקטים ממלכתיים גדולים בתחום התשתית. הממשלה העדיפה את שטחי יהודה, שומרון, עזה והגולן, ולפיכך נפגע צפון הארץ ודרומה. בנוסף, תחת משטר ההפרטה לאחר המהפך השלטוני בשנת 1977, השתנתה אפוא המדיניות, ובאמצעות צמצום המעורבות הציבורית הקטינה ממשלת הליכוד את כדאיות קיום התעשייה בפריפריה. אחת התוצאות של התנערות הממשלה היתה שהדאגה לתיעוש הפריפריה עברה לידי ראשי הרשויות המקומיות. מצב זה הגדיל את יתרונם של היישובים היסמי-פריפריים שנהנו מקרבה יחסית למוקדים הפוליטיים והכלכליים של המדינה, אך הקטין את כדאיות ההשקעה בפריפריה הרחוקה. נטען, כי ניתן לקשור את התפנית שחלה במדיניות התיעוש של הפריפריה לשינויים שחלו בחברה הישראלית: בהתגברות השפעתן של אידאולוגיות ניאו-ליברליות המצדדות בהפחתת מעורבות הממשלה במשק, בצמצום המגזר הציבורי ובקיצוץ ההוצאה הציבורית. כתוצאה מגורמים אלו ואחרים, בעלי יכולת עזבו את ערי הפיתוח שחזרו והתאפיינו מאז שנות ה-90 המאוחרות במאזני הגירה שליליים. מרבית העוזבים היו בני המעמד הבינוני ואילו הנשארים כללו מרכיב גבוה של אוכלוסיות מצוקה. ככל שלאחר 1977 השאירה המדינה את תיעוש הפריפריה לשיקולי הרווח של 'כוחות השוק', כן התבהר שהם מעדיפים את המרכז, וכך דלדל משטר ההפרטה את עיירות הפיתוח וערים כמו חיפה או באר שבע כאחד.

הקטנת המעורבות הממשלתית (במובן של הקמת מפעלים על ידי חברת העובדים וכדו') חוללה בפריפריה מעגל השפעה שלילית שהלך והתעצם. סגירת המפעלים וצמצום פעילותם של אחרים הגדילו את האבטלה, ופגעה בהמשך בכל מערך השירותים שתמך בתעשייה והיה תלוי בה: עורכי דין, מנהלי חשבונות, בתי דפוס וכדו'. הגידול באבטלה וההכנסה הנמוכה שחקו את כוח הקניה בפריפריה ופגעו בצריכה – ממזון ועד תיאטרון- שהחמירה את תחושת הדלות<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> גוטווין דני (2011), דלדול הפריפריה כהיגיון המרחבי של משטר ההפרטה הישראלי, 8.

כאמור, מפעלים רבים עבור משברים לעיתים קרובות, אך מאחר והם נתנו פתרון לבעיות התעסוקה של הפריפריה, זכו לסיוע ממשלתי שבזכותו שרדו רבים מהם. יתכן, כי התמיכה המתמדת של הממשלה במפעלים אלו, גם כאשר הפסידו בלמה כניסת תעשיות מתקדמות ותרמה ליצירת דימוי שלילי לערי הפיתוח<sup>11</sup>. אם אין בכך די, בשנות ה-90 שוב קלטה הפריפריה גל עלייה רחב היקף ממדינות ברית המועצות לשעבר על בסיס מדיניות 'קליטה ישירה' שאפשרה למהגרים לבחור, לכאורה, את מקום מגוריהם לפי יכולתם וצורכיהם. בפעול, הוסיפה ממשלת ישראל לפעול למען פיזור האוכלוסייה באופן עקיף<sup>12</sup>.

### **3.ב לבסוף - השפעות פתיחת המשק לשוק הגלובלי:**

חשיפת המשק הישראלי לעולם בשנות ה-90 הביאה לשינוי בהרכב ענפי המשק: לצד עליה בחשיבות היחסית של ענפי כלכלת הידע וטכנולוגיות עלית, ירדה חשיבותן של תעשיות מסורתיות עתירות כוח אדם. בעקבות כך, הפך מטרופולין תל אביב למרכז פיננסי, ולמרכז יזמות היי-טק מהבולטים בעולם - מטרופולין תל אביב החל לרכז, יותר מבעבר, את מרב ההזדמנויות הכלכליות, התרבותיות והתעסוקתיות בישראל, תוך שהוא הופך למרכז בינלאומי לתעשיות עתירות ידע, קרנות הון סיכון ושירותים פיננסיים. ואולם, הפריפריה לא הצליחה להתאים את עצמה לאתגרי הגלובליזציה באמצעות שינוי מבני והתאמה של ענפי הייצור ושל ההון האנושי, וזאת חרף ניסיונות להחדיר תעשיות מוטות ידע. כך, למשל, עם סגירת המתפרות בצפון והעברתן למזרח הרחוק, חלק גדול מהמועסקים שהפכו למובטלים, התקשו למצוא עבודה חלופית. כתוצאה מכך, ממשיכה הפריפריה לפגור אחרי המרכז במדדים שונים, כגון: בשיעורי התעסוקה, בשיעור הזכאות בגרות, ברמת הכנסה ואף בתוחלת החיים. במידה רבה, כתוצאה מכך, חלק גדול מהרשויות המקומיות בפריפריה מצויות בקשיים. לבסוף, הביטוי הבולט לחוסר האטרקטיביות של הפריפריה הינו מגמת ההגירה השלילית.

---

<sup>11</sup> ה.ש. 8, 53.

<sup>12</sup> למשל באמצעות בניית דירות קטנות בערי פיתוח שמשכו אוכלוסיות חלשות מקרב העולים בגלל מחירן הנמוך. ר' צמרת צבי, חלמיש אביבה ומאיר-גליצנשטיין אסתר (2009), **עיירות הפיתוח**, 13.



## פרק ג' -

### סקירת התפתחות גישת הפיתוח על פי עקרונות הכלכלה המקומית

#### המקיימת

משהושלמה סקירת התפתחות הדגדגציה ומקומות התעסוקה בפריפריה, הובנו הנסיבות בהן נוצר המצב הנוכחי ובין השאר הפערים הכלכליים-חברתיים בין הפריפריה למרכז. כעת אבחן את תפיסת הפיתוח החלופית שאציע ליישום בפריפריה (כמ"ס):

#### 1.ג תפיסה נוכחית - פיתוח הפריפריה מהמרכז

גישת הפיתוח המקובלת הינה כי עבור אזור המתאפיין בהיקפי עוני גבוהים יחסית יש להפנות משאבים **כספיים**. סברה זו התבססה כמעין עובדה כלכלית מתבקשת. בהתאם, במשך שנים פעלו ממשלות וגופי פיתוח כלכלי לשכנע מעסיקים גדולים להשקיע ב"אזורי פיתוח" בהנחה שהשקעות אלו יניבו תעסוקה לאנשי המקום. עידוד השקעות ומיזמים, כמו גם פיתוח תשתיות מקומיות, מתבססים כולם על נקודת ההנחה שכסף יביא לשיפור המצב ובסופו של דבר "יחלחל מטה" עד לאלו הזקוקים לו ביותר. מדיניות הפיתוח השולטת כיום, הינה מדיניות לפיה התפתחות אוכלוסיות מקומיות הינה פועל יוצא מהשקעות, מ"יבוא" הון כספי מהמרכז ומתמרוץ אוכלוסיות "איכותיות" להגר לפריפריה מתוך הנחה שאלו יביאו עימן השקעות שיחלחלו בסופו של דבר אל התושבים המקומיים.

כך, גישת פיתוח "הפריפריה" הרווחת בישראל מבוססת על מספר הנחות יסוד בולטות:

1. **הפריפריה חלשה. צריך לחזק אותה מבחוץ** - גישת הפיתוח מניחה שבפריפריה חסרים מנועי צמיחה כלכליים, אוכלוסייה איכותית ובסיס עסקי איתן. על כן אין בפריפריה את הנכסים הפיזיים והאנושיים שעשויים לאפשר שיפור משמעותי, ויש להניע את השינוי ממרכז הארץ באמצעות הכלים הבאים<sup>13</sup>:

---

<sup>13</sup> תפיסה היונקת מגישת הבנק העולמי לפיה ריכוז הפעילות הכלכלית במטרופולינים הינו תהליך טבעי, אשר בעקבותיו

יזוג הפיתוח הכלכלי גם לאזורים אחרים. ר' Reshaping Economic Geography

- א. **בטווח הקצר, יש לתמרץ חברות ליצירת מקומות תעסוקה מכל סוג שהוא. הדגש הוא על כמות ולא על איכות** - כאמור, המדיניות הממשלתית מעניקה הטבות מס וסובסידיות לחברות ותאגידים מישראל ומחו"ל כדי שיקימו מפעלים בפריפריה וייצרו מקומות עבודה. ברוב המקרים, אמות המידה לקבלת הסיוע הממשלתי אינן לוקחות בחשבון את איכות התעסוקה שתסופק בפריפריה אלא את כמות מקומות העבודה שייווצרו<sup>14</sup>;
- ב. **בטווח הארוך, יש לקדם "פרויקטים מחוללי שינוי" כדי ליצור אפקט מערכתית בפריפריה** - פרויקט מחולל שינוי הוא פרויקט רב מערכתי גדול שייצור אפקט משמעותי וארוך טווח על אזור בפריפריה כדוגמת הקמת מפעל טרה בנתיבות או מעבר צה"ל לנגב. מכיוון שהפרויקטים הללו הם בסדר גודל חסר תקדים, רק השלטון המרכזי יכול להניעם;
- ג. **הגירה של אוכלוסייה איכותית מהמרכז תחזק את הפריפריה** - קיימת הנחה סמויה שאחד ממאפייני הנחשלות בפריפריה הוא מיעוט הון אנושי איכותי. לכן, הגירה של אוכלוסייה חזקה בכלל, ואוכלוסייה יהודית צעירה בפרט, תעלה את הרמה החברתית והכלכלית באזור. פועל יוצא מכך הוא שיש לעודד הגירת אוכלוסייה איכותית לפריפריה באמצעות הטבות ומענקים;
- ד. **יש לצמצם את המרחק בין הפריפריה למרכז באמצעות רשת כבישים ורכבות** - ריחוק גיאוגרפי מהמרכז נתפס ככשל שוק מרכזי העומד בפני פיתוח הפריפריה. ההנחה היא שיוקר המחייבה במרכז הארץ יעודד הגירה של אוכלוסייה איכותית לפריפריה רק אם תהיה לה נגישות לתעסוקה באזור המרכז. לכן, קיצור המרחק יאפשר ליותר אנשים לגור בפריפריה וליומם למרכז הארץ, שבו מרוכזת רוב הפעילות הכלכלית. בנוסף, צמצום המרחק יביא להפחתה בעלויות השינוע למרכז הארץ ובכך יקלו על חברות להתמקם בפריפריה;

---

<sup>14</sup> כך למשל, ר' הוראת מנהל מרכז ההשקעות במשרד הכלכלה בדבר "מסלול סיוע להקמת מפעלים מחוללי שינוי בפריפריה בישראל, מיום 8.7.2009.

ה. הממשלה היא המנוע העיקרי לפיתוח בפריפריה, השלטון המקומי חלש - גישת הפיתוח הרווחת היא שהממשלה אחראית על הפיתוח הכלכלי בארץ משום שפיתוח אזורי בישראל הוא אינטרס לאומי. השלטון המקומי בפריפריה נתפס לרוב כמי שאינו מסוגל לשאת באחריות לפיתוח בשל חולשתו ובשל החשש מהתנהלות בלתי תקינה ;

2. ישראל היא מדינה קטנה שיכולה לתפקד ככלכלה אחת ללא שונות אזורית מובחנת - התפיסה הרווחת בממשלה היא שישראל, בשל קוטנה, יכולה לתפקד כמרחב כלכלי אחד, שליבו המשגשג נמצא במרכז המדינה כשהמרחקים הקצרים והשטח המצומצם של המדינה לא מצדיקים התייחסות לשוני בין אזורים; כך, אמנם הממשלה כוננה מערכת תמריצים כלכליים ייחודיים לפריפריה אולם מטרתם הינה לייצר פעילות כלכלית הומוגנית ברחבי המדינה, ללא הקשר אזורי. כך לדוגמה, ניתן לכאורה להעתיק הצלחות מהמרכז לפריפריה, בעיקר בתחום ההיי-טק. עוד, סל הכלים והשירותים הניתנים לעסקים, על ידי משרד הכלכלה והתעשייה לדוגמא, אחידים בכל אזורי הפריפריה, הן בדרום והן בצפון והן במרחבים השונים באזורים אלו.

## 2.ג. החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן: "חוק עידוד השקעות

הון") - חוק עידוד השקעות הון משמש אמצעי מרכזי במדיניות התיעוש של ישראל מאז חקיקתו בשנות ה-50. המטרות העיקריות של החוק:

א. **עידוד הצמיחה והיצוא** ושיפור מאזן התשלומים באמצעות תמריצים המיועדים לעודד השקעות במשק. התמריצים העיקריים הם מתן מענקים או הטבות מס לשם יישום תכניות להקמת מפעל חדש, להרחבת מפעל קיים, להקמת מבנה להשכרה לתעשייה ולבניית בית-מלון. מפעל שמקבל סיוע בהתאם להוראות החוק נקרא "מפעל מאושר".

ב. **עידוד השקעות באזורי פיתוח ופריפריה** והרחבת התעסוקה באמצעות מתן תמריצי מקום גבוהים יותר למפעלים באזורי פיתוח.

הגוף המופקד על יישום מטרות החוק הינו מרכז ההשקעות שבתחום אחריותו של משרד הכלכלה והתעשייה. במרכז ההשקעות פועלת מינהלת מרכז ההשקעות, שחברים בה נציגים של משרדי ממשלה שונים, ותפקידה הוא לבחון את הבקשות המוגשות ולהחליט אילו בקשות לאשר. לאחר אישור בקשה מרכז ההשקעות עוקב אחר העמידה בתנאים שנקבעו באישור שניתן לתכנית ההשקעות של המפעל, כמו עמידה ביעדי תעסוקה, מכירות ויצוא.

על יישום החוק ותרומתו נערכו מחקרים רבים. מסקנותיהם העיקריות הן שסבסוד הון בלבד, ללא אמצעי תמיכה נוספים כגון השקעות בהון אנושי ובתשתיות פיזיות, אינו משיג את המטרה.

בדוח הביניים של ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים בישראל בשנת 2002, נמצא כי מדיניות סבסוד ההון הובילה את המפעלים המאושרים לחוסר יעילות בתוצר בשיעור שנע בין 5% במפעלים שקיבלו סיוע ברמה ממוצעת ל-15% במפעלים שסובסדו בהיקף גדול יחסית<sup>15</sup>. כך קבע הדו"ח: "מערכת המס בישראל יוצרת העדפה להשקעה בהון על פני השקעה בעבודה - חוקים כגון החוק לעידוד השקעות הון גורמים להעדפת השימוש בתשומת הון על פני תשומת עבודה. מדיניות זו מעודדת הקמת מפעלים עתירי הון על חשבון העסקה של עובדים". חוק עידוד השקעות הון נמצא פוגע ביעילות במשק, וכי יש לו השפעה מעוותת או מועטה על התעסוקה. סבסוד ההון יוצר שימוש יתר בהון על פני עבודה, ולכן אינו מגדיל את הביקוש לעובדים במידה הרצויה. נוסף על כך, הישרדותם של המפעלים שקיבלו מענק נמוכה מהישרדותם של מפעלים שקמו במימון פרטי מלא, ולכן ההשקעות המסובסדות מצליחות לספק בעיקר תעסוקה זמנית ולא יציבה.<sup>16</sup>

בפועל, לא רק שהחוק לא היטיב כלכלית עם אוכלוסיות אזוריים אלו, אלא אף הנציחה והרחיב פערים במקרים רבים. יובהר, כי תופעה זו אינה ייחודית לישראל ובבריטניה למשל, קיימות תכניות רבות שכוללות העברת כספים לאזורים מוחלשים, אולם גם שם השקעות אלו לא הביאו לשינוי משמעותי בממדי העוני ואי השוויון.

---

<sup>15</sup> דוח ביניים של ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים בישראל בראשות חבר הכנסת רן כהן, 2002

<sup>16</sup> בנק ישראל (2007), דין וחשבון לשנת 2006, 15.

בנוסף, בשנת 1995 נערכה בחינה על ידי משרד מבקר המדינה שמטרתה בחינת השינויים בהיקף התעסוקה במפעלים שקיבלו מענקים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון בשנים 1985-1989 בסכום כולל של קרוב ל-100 מיליון דולר, וזאת מתוך הנחה כי סכום זה יסייע ביצירת 2600 מקומות עבודה. בפועל, לא רק שמספר המועסקים לא עלה בתקופה בה הוענקו המענקים, אלא אף ירד ב-174800. עוד, במסגרת חוק עידוד השקעות הון, בשנת 2010 העניקה הממשלה הטבות מס בסך כולל של קרוב ל-6 מיליארד שקל. מדו"ח מינהל הכנסות המדינה 2011/2<sup>18</sup>, בבחינה שנערכה על ידי מינהל הכנסות המדינה, עולה כי בפועל הטבות המס לא יצרו שינוי של ממש בתעסוקה באזורים אלו, וכי בפועל המשיכו המפעלים שנהנו מהמענקים להעסיק עובדים **ממרכז הארץ** גם במפעלים בפריפריה. על פי הדו"ח האמור, העובדים המתגוררים באזור תל אביב ובמחוז המרכז נוטלים 53% מסך הטבות המס בעוד העובדים המתגוררים באזור הפריפריה נוטלים כ-28% בלבד.

עוד, על פי דוח צוות הבדיקה לעניין הטבות על פי החוק לעידוד השקעות הון משנת 2015, הטבות המס שניתנות לפי חוק עידוד השקעות הון עומדות ביחס ישיר לרווחיות החברה, בעוד שרמת התעסוקה אינה משליכה על גובה ההטבות. בנייתו אגף הכלכלן הראשי לא נמצאה קורלציה בין היקף הטבות המס להיקף המועסקים בחברה. כך למשל, בשנים 2005-2010 ניתן שליש מסך הטבות המס לחברה אחת, ואולם משקלה בתעסוקה בענפי התעשייה והתוכנה עמד על 1% בלבד. שליש נוסף מסך ההטבות ניתן לחברות שהעסיקו יחד 4% מהמועסקים בענף<sup>19</sup>.

עוד, נטען כי תעשיות אשר התבססו על תמיכה ממשלתית (להלן: "מפעל נתמך") סיפקו העסקה זולה - בשכר נמוך ושאינה איכותית, ועל כן עם התפתחות התחרות עם סין בתחומים אלו - מפוטרים עובדים אלו ושבים לשוק האבטלה ללא כל הכשרה משמעותית, מלבד לתפקיד אותו ביצעו במהלך עבודתם במפעל האמור. במידה מסוימת, בשלב זה מצבם של עובדים

---

<sup>17</sup> מבקר המדינה (1995), דין וחשבון שנתי מס' 46, 585; כמו כן, ר' שלי חסן (2006), עידוד השקעות הון בישראל: בחינת החוק הקיים והצעת חלופות, 48.

<sup>18</sup> גלית בן נאים (2016), דוח שנתי 2006.

<sup>19</sup> דוח צוות הבדיקה לעניין הטבות על פי החוק לעידוד השקעות הון, 2015.

אלו אף הורע שכן בשובם לשוק האבטלה לא ניתן לומר שחזרו לנקודת הפתיחה טרם תחילת העסקתם במפעל הנתמך. ההיפך הוא הנכון, בין העסקתם על ידי המפעל האמור לשלב פיטוריהם חלפו 10 שנים ובהם לא רכשו השכלה או ניסיון אחרים מלבד אלו שרכשו במפעל הנתמך. שוק התעסוקה התקדם והשתכלל ועובדים אלו נותרו מאחור.

חשוב להסביר, כי גם תמיכת הממשלה בהקמת **מרכזי פיתוח** לא הצליחה לייצר את השינוי המיוחל שכן גם מרכזים אלו העסיקו את העובדים תושבי המקום בשכר זול מבמרכזי פיתוח מקבילים באזור המרכז שכן מדובר באזור בו רמת האבטלה גבוהה ואפשרויות התעסוקה נמוכות. זאת ועוד, עם התמשכות העסקת מהנדסים אלו ולאור התמקצעותם סביר שישאפו להעלאת שכר ומרכזים אלו אשר נתמכים על ידי הממשלה לא יוכלו לשאת עליות שכר אלו כך שהעובדים ישאפו לממש את ניסיונם מחוץ לפריפריה - במרכז<sup>20</sup>.

כאמור, קושי נוסף בגישת הפיתוח השלטת, כפי שהיא באה לידי ביטוי בפעולות הממשלה בהתאם לתמריצים לפי חוק עידוד השקעות הון, הינה כי מדובר בגישת *one size fits all* שלמעשה משתמשת בנוסחה זהה לכל, באופן שאינו רגיש ואינו מביא בחשבון צרכים ומשאבים מקומיים. כך, עשוי מפעל הייטק מסוים להגיע לאזור פיתוח כלשהו ולגלות שכלל אין באזור זה די אנשי תוכנה המתאימים לדרישות הייצור במפעל. בנוסף, מובן היום כי הקשרים בין המשקיעים והמפעלים הגדולים לעסקים המקומיים ותושבי המקום הם שייקבעו אם יחול שיפור באיכות חייהם של תושבי המקום אם לאו. ישנה הנחה כי קשרים אלו יוצרו באופן טבעי בחלוף הזמן, אולם גם ברחבי העולם הוכח אחרת. גם בישראל פורסם מחקר ב-2005 לפיו שיעור ההוצאות של מפעל אינטל בדרום הוא 5% בלבד מכל הוצאותיו של המפעל<sup>21</sup>.

בצד הדברים, נציין קושי נוסף והוא אתגר "שכנוע" המפעל/המיזם העסקי (תיירותי, חקלאי ועוד) על ידי הממשלה בעוד שמדינות רבות שונות מתחרות על השקעות אלו, וכן את החשש של עזיבת המיזם העסקי את אזור הפיתוח בו התמקם עקב קבלת מענקי הממשלה, ולו בגלל קבלת תנאים מועדפים באזור/מדינה אחרים.

---

<sup>20</sup> זיסאפל יהודה, יו"ר, רד תקשורת מחשבים, 4.6.2016.

<sup>21</sup> ליטמן טל (2011), **מחקר: תרומת כיל**, 23.

### 3.ג. תיאור המצב הקיים

אם כן, בפועל, המדיניות הממשלתית הניזונה מגישת הפיתוח השלטת לא הביאה ליצירת מנועי צמיחה בני-קיימא ולסגירת פערים כלכליים, חברתיים וסביבתיים בין הפריפריה למרכז:

1. יבוא חברות ותעסוקה לפריפריה לא יצר מנועי צמיחה בני קיימא ולא השפיע השפעה ארוכת טווח על שעורי האבטלה ועל רמת החיים בפריפריה, אשר נותרו רחוקים באופן עקבי מהמרכז;
2. צמצום המרחק בין הפריפריה למרכז באמצעות פיתוח התשתיות, לא הצליח להניע פיתוח אזורי או להביא לצמצום הפערים מול המרכז - השקעות בתשתיות פיסיקות בכלל ובתחבורה בפרט תורמות לפיתוח כלכלי בכך שהן תומכות בתעשיות שזקוקות ליתרון לגודל, ליתרון לצפיפות וליתרון לקישוריות ומקרבות תעסוקה למקומות כפריים מרוחקים; בפועל, אנו עדים להישארותה של האוכלוסייה החזקה באזור המרכז בשילוב עבודה בפריפריה (כך, למשל, נוהגים מרצים רבים באוניברסיטת בן-גוריון בנגב).

### 4.ג. מקומה של הפריפריה בהינתן המצב הקיים - עמדה/סלמה 60

לאחרונה אף הובעה עמדה נחרצת בנוגע למצב הפיתוח הכלכלי בקרב אוכלוסיית הפריפריה והצורך בחשיבה מחודשת על המשך החלת גישת הפיתוח הנוכחית. על פי עמדה זו יש לרכז את מרכז הכובד הכלכלי בגוש דן ולעשות שימוש בפריפריה לצרכי פתרונות דיור מגוונים. העמדה האמורה הובעה על ידי קבוצת "פורום סלמה 60" - שיתוף פעולה בין מורים, בוגרים וסטודנטים מהמחלקה לארכיטקטורה באקדמיה בצלאל ואנשי מקצוע בתחומי האדריכלות והתכנון. המסמך, הערוך כ"קול קורא", נוצר מתוך דיאלוג עם מנהיגי מחאת הדיור ממאהל רוטשילד במהלך סדנה שכותרתה "שיכון לדוגמא" שהתנהלה באוגוסט 2011:

"...למרות אינספור תמריצים (מיסוי והטבות) והשקעה גדולה בהקמת אזורי תעשייה ותעסוקה בכל ערי הפריפריה, אין ביכולתה של הפריפריה המבוזרת, לבסס כלכלה איתנה והיא נידונה לתלות במרכז הנהנה מיתרון שברכיזו ואגרזציה של תעשיות ידע, מוסדות השכלה גבוהה, מסה קריטית של כוח אדם מובילי ומערכות שירותים

נלווים מפותחות... במדינת ישראל, על שטחה ואוכלוסייתה המצומצמים, אין כל הצדקה תכנונית לפיתוח מספר רב של מרכזים מטרופוליניים. יש לשנות את המודל המחשבתני על פיו פועלים מוסדות התכנון, השיווק והביצוע, למודל של "עיר-מדינה". יש להתייחס למרחב הישראלי כמרחב מטרופוליני אחד ובו מרכז כובד אחד ברור ומובחן - זה הקיים בפועל: גוש דן, בו קיים ההון האנושי, מערכת השירותים התומכים וכל שאר התנאים להמשך התפתחותה של כלכלה מתקדמת. במקביל יש לסייע לערי השדה לבדל עצמן מהמרכז על ידי חיזוק זהותן המקומית. ההיסטוריה שלהן והתרבות המקומית שלהן. ערי השדה הן הכר הפורה בו ניתן לאפשר מגוון פתרונות דיור מעורבים ולעודד התפתחות קהילות כוונה (intentional communities) ומגורים בצפיפות שונות, החל מצפיפות עירונית גבוהה וכלה במגורים צמודי קרקע בצפיפות גבוהה ובינונית מטיפוסים שונים, במקום להפכן לשממה פרברית, גרית וחסרת ייחוד בטיעון "שכך העם רוצה"..."<sup>22</sup>

## 5.ג דליפת המשאבים

ארגון NEF (New Economics Foundation) הבריטי<sup>23</sup> הגדיר את בריחת המשאבים כבעיה העיקרית בגישת הפיתוח השלטת באזורי פריפריה ומתאר זאת באמצעות דימויים של "דלי דולף" ו"מטרייה" - משאבים רבים מושקעים בפיתוח, אך רובם אינם מגיעים לאוכלוסייה המקומית ולעיתים אף מופנים לספקים חיצוניים, כך שמצבן של האוכלוסיות המקומיות אינו משתפר. לעיתים מצבן של האוכלוסיות המקומיות אף מורע שכן הפער בין המרכז לפריפריה מעמיק, הן נוכח הגידול שחל בתלות בין המרכז הכלכלי-פוליטי והאזורים המוחלשים ועימו גדלים הפערים, והן נוכח זליגת משאבים מחוץ לקהילה המקומית (כפי שהוסבר לעיל). כך, הנהנים העיקריים ממדיניות/גישת הפיתוח והמשאבים הנלווים אליה הם גורמי הון וקבוצות אוכלוסייה ש"הפיתוח" נעצר אצלה (קבלני משנה וכח אדם מאזור המרכז, למשל). נציין גם משמעות נוספת למקומות העבודה שנוצרים במרכז ומנגד נמנעים מהפריפריה (בשל ההסתיעות בספקי משנה חיצוניים) - בהעדר מקומות עבודה משך זמן רב עשויה האוכלוסייה המקומית להצטרף לקבוצת "מיואשי שוק העבודה" בבחינת מעדיפה לכלכל עצמה באמצעות מענקי

---

<sup>22</sup> פורום סלמה (2011), מסמך פורום סלמה 60

<sup>23</sup> <http://www.pluggingtheleaks.org>



אבטלה שונים מאשר באמצעות שכר עבודה ראוי. הדרך חזרה מהשתייכות לקבוצה זו כבר אינה כל כך פשוטה.

על פי גישת הכמ"מ, רק במידה בה ההשקעה החדשה תתבסס על מצע של קשרים מקומיים, תוכל השקעה להתפתח, להתקיים גם בטווח הארוך וליצור השפעה מקומית<sup>24</sup>.

בהתאם, קיים ספק גם בנוגע לסברה לפיה הכלכלה ה"יעילה" ביותר הינה כלכלת השוק המותירה הכל בידי כוחות השוק. כך, מובן היום כי גם הקמת המרכזים המסחריים מחוץ לערים פוגעת במרקם העירוני ומנוגדת למדיניות התכנון ויש לבחון את השפעתם והשתלבותם של העסקים הגדולים על שאר העסקים באזור. עסקים קטנים יתקשו מאד לספק באופן ישיר את הנפח האדיר של מצרכים או שירותים הנדרשים מעסקים גדולים שגם הם מעוניינים בדרך כלל לבחור עסקים גדולים כספקים עבורם. מכאן שכלכלה המורכבת מעסקים גדולים לא תניב על פי רוב תועלת מרובה לעוסק קטן או זעיר המנסה לקיים עסק משל עצמו.

## 6.ג תפיסת הכלכלה המקומית המקיימת

בעשור האחרון אנו עדים לפיתוחה של גישת פיתוח בינלאומית לפי עקרונות של "כלכלה מקומית מקיימת" (להלן - "כמ"ס"). כמ"ס הינה גישת פיתוח מקומית ואזורית המנחה לפיתוח שעולה וצומח מהמקום, מתוך הבנה שפיתוח נכון מעוגן, תלוי ומתבסס ב"מקום" ובמקומי - בסביבה ובאוכלוסיית התושבים, כמו גם במאפיינים הייחודיים ובעושר המקומי שלהם ומשמעו **פיתוח לטובת המקומי**. זהו פיתוח התורם לרווחתן של האוכלוסיות המקומיות והסביבה באופן מקיים. תושבי המקום מכירים את הכלכלה המקומית, את סדרי העדיפויות לפיתוח כמו גם את הנפשות הפועלות ומניעיהן, וממילא הכוח להביא להצלחה או לכישלון של הפתרון מצוי בידיהם. כך גם כוח הקנייה של העסקים המקומיים ותושבי המקום מבטיח שהפתרונות בשיתוף עימם יהיו יעילים יותר. גישת הכמ"ס מייחסת

---

<sup>24</sup> אתר מכון ראות - <http://reut-institute.org/Publication.aspx?PublicationId=3413>

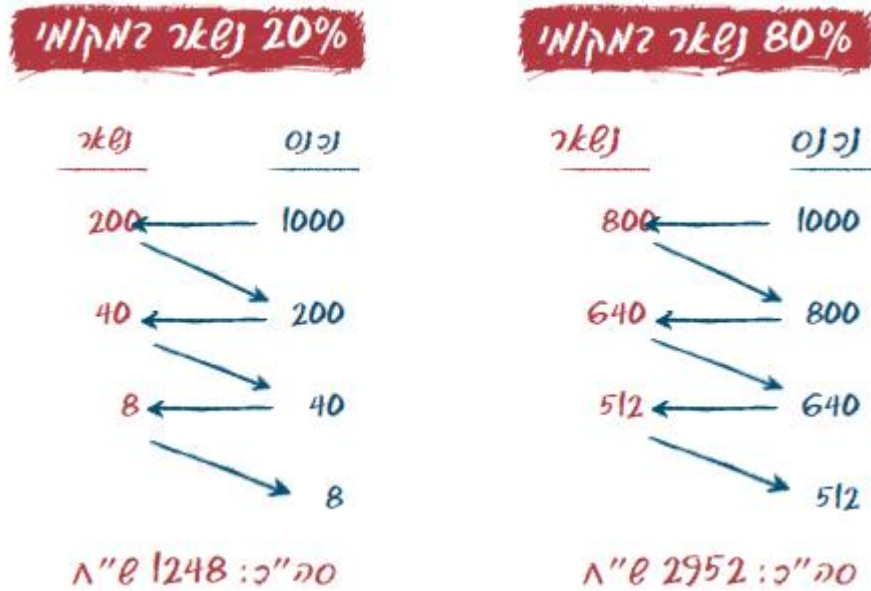
חשיבות עליונה לסביבת החיים (eco-sistem) שבה פועלים כל השחקנים הרלוונטיים במקום מתוך הבנה שעסקים וכלכלה אינם מנותקים ממאפיינים תרבותיים, קהילתיים וסביבתיים. להיפך, מאפיינים אלה מהווים נכסים מקומיים בעלי פוטנציאל למנף את הכלכלה לטובת כלל תושבי המקום. בעבודה זו, "נכס אזורי" או "נכס מקומי" לפי העניין, הינם איכות מקומית - כלכלית, חברתית, גיאוגרפית, היסטורית או סביבתית - שאיננה ניידת ועשויה לסייע למקום/לאזור להיות תחרותי ברמה הלאומית והעולמית.

אסטרטגיות פיתוח רלוונטיות כוללות הנגשה של הזדמנויות, שיפור היכולות המקצועיות-עסקיות, התארגנות ובניית שיתופי פעולה רב-מגזריים, עידוד מעורבות התושבים ביזמות וכיוצא בזה.

באופן אלטרנטיבי, גישת הפיתוח על פי עקרונות הכמ"ם שואפת למנוע את דליפת המשאבים החוצה וזו מטרה חשובה לא פחות, אם לא יותר, מהזרמת כסף נוסף פנימה. הזרמת הכסף הינה רק נקודת המוצא ליצירת כלכלה מקומית איתנה. העיקרון המשמעותי ביותר בגישה זו הינו המשך הגלגול של הכסף מעבר לסיבוב הראשון של ההוצאה. רכישה בעסק מקומי אמנם מותירה את הכסף בדלי, אולם במקרה שבעל עסק זה רכש אספקה או העסיק כח אדם מחוץ לאזור - כל הכסף ידלוף החוצה מן הדלי בשלב זה. רכישה מעסק אשר ימשיך אף הוא את הרכש או העסקת כח האדם ב"מקומי" תביא לכך שערך כספו של כל תושב באזור/ברשות המקומית יגדל באופן משמעותי. גישת הכמ"ם מכנה עיקרון זה - "המכפיל המקומי". המכפיל המקומי (local multipliers) הינו מושג כלכלי הלקוח מהתאוריה הכלכלית של קיינס ובעזרתו ניתן לראות כיצד טרנסאקציות כלכליות בין גופים, ארגונים ואנשים באזור ובקהילה מייצרים פעילות כלכלית וערכים חדשים. כאשר משאבים הזורמים לאזור ולקהילה זורמים גם בין משתתפים רבים בתוך האזור, גדל המכפיל המקומי, וכך למעשה גדל היקף המשאבים הפועל באזור.

הדגמת פעולת אפקט המכפיל המקומי להלן תחدد את משמעותן של ההשלכות הכלכליות של כל הוצאה ולא רק ההשלכה הישירה:

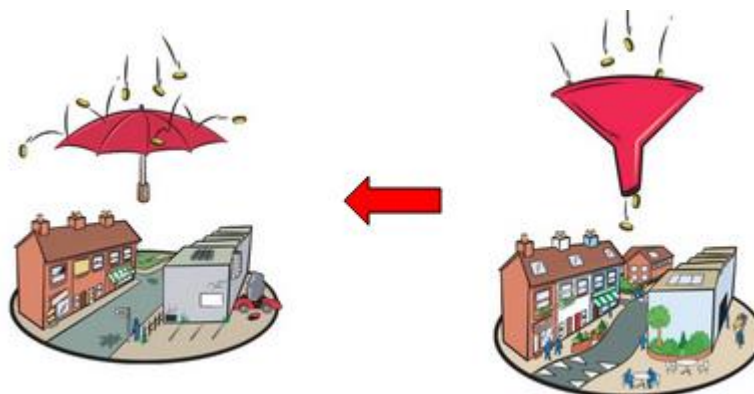
### איור 1.1 תהליך היווצרות המכפיל המקומי



(אטינגר ליה, אסף רז, **לסתום את הדליפות**, עמ' 16)

בשני המקרים המתוארים לעיל - סכום של 1,000 ₪ נכנס לכלכלה המקומית. כאשר 80% מכל שקל שמוצא נשארם בכלכלת המקום, סך ההוצאה שיוצרת ההוצאה המקורית של 1,000 ₪ היא של 2,952 ש"ח - מכפיל של 2.95. לעומת זאת, אם רק 20% מכל שקל נשארם בכלכלה המקומית, סך ההוצאה המצטברת מגיע רק ל-1,248 ₪ - מכפיל של 1.25 בלבד. משמעותו של מכפיל 1 לעסק כלשהו היא שדבר מהכנסותיו אינו מושקע שוב בכלכלה המקומית, וכל הכסף דולף החוצה כבר בסיבוב הרכישה הראשון. ככל שהמכפיל גדול מ-1 כך טוב יותר לכלכלה המקומית, כיוון שיותר כסף מוצא מחדש במקום.

## איור 1.2 משפך הפיתוח לאוכלוסיות המקומיות



(אטינגר ליה, אסף רז, **לסתום את הדליפות**, עמ' 17)

כמ"ם רואה במקומיות עוגן גיאוגרפי וחברתי עשיר בנכסים, על אף שלרוב אלו הם מאפיינים חברתיים ותרבותיים שאינם נתפסים כ"הון" אלא כחיסרון ואפילו כמכשול לפיתוח מודרני. גישת הכמ"ם אף מתייחסת לבעלות של האוכלוסיות המקומיות על משאבי "המקום" ולזכותן ליהנות מפירות הפיתוח שלו. הכמ"ם מניחה שותפויות מגוונות וחוצות מגזרים, שיתופי פעולה משלבים בין קהילה, מערכת שלטונית ומיזמים עסקיים, כתשתית יסודית לפיתוח ומכוונת להתקיימותם ברמות שונות של מיסוד וקשר בין בעלי עניין שונים<sup>25</sup>.

### 7.ג הנחות המוצא עליהן מבוססת כמ"ם:

1. על שלושה מעגלים להשתלב זה בזה: המעגל הכלכלי, החברתי והסביבתי. מיצוי פוטנציאל הפיתוח המקומי מצריך יצירת סינרגיה בין שלושת מעגלי אלו. בהתאם לעקרונות הכמ"ם ההנחה היא שמעגלים משולבים מגבירים את הפיתוח ואת תוחלת החיים של העסקים

<sup>25</sup> ר' אתר הבנק העולמי –

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTLED/0,,contentMDK:20185186~menuPK:399161~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:341139,00.html>

המקומיים לאורך זמן<sup>26</sup>. הנחה נוספת היא כי פיתוח כלכלי מקומי מרחיב את מעגלי העושר ומייצר פיזור צודק והוגן יותר שלו, לכלל האוכלוסייה המקומית. זאת, נוכח שיתופי פעולה ברמות שונות, רכישה מספקים מקומיים, העסקה הוגנת ומגוונת של עובדים, עיגון בקהילה (פעולות מוכוונות לקהילה, המעורבת בה ומערבות אותה) ורווחתו של בעל העסק, היינו איכות חיו.

2. עיגון ב"מקום" ובמקומי, סביבה ובאוכלוסיות התושבים, כמו גם במאפיינים האוכלוסייתיים ובעושר המקומי שלהן. מקומיות משמעה להיות חלק ממרקם סביבתי-חברתי המביא עימו ידע, זהות ובעלות על המקום. המקומיות יכולה להיות על בסיס השתייכות קהילתית גיאוגרפית וזהותית, או להתפרש על פני רחוב, שכונה ובהקשרים מסוימים - על פני אזור שלם. במקומיות טמונה נטייה מסכנת להסתגרות והדרה שעלולה לגרום לקיפאון ולדעיכה כלכלית וחברתית. לכן, תנאי לפיתוח כלכלי-קהילתי הוא מיזמי טיפוח מקומיות לצד פתיחות וקבלה שיעודדו התחדשות, למידה וסבלנות.

3. רווחה ואיכות חיים לכל קהילה ומאפייניה - פיתוח כמ"ם מכוון לקדם את הרווחה הכלכלית והחברתית של הקהילות המקומיות, תוך התייחסות רחבה להגדרת המושג "רווחה" של כל קהילה בהתאם לאמונותיה וערכיה.

4. שותפויות מגוונות, חוצות מגזרים מהוות תשתית יסודית לפיתוח כמ"ם - כלכלה מקומית מקיימת מחייבת יצירת מערכת ממוסדת התומכת במיזמים בודדים וממנפת אותם. עם זאת, היא אינה מתמצה רק במיזם בודד, אלא מקדמת פיתוח אזורי המעגן שילוב בין קהילה, מיזמים עסקיים ומערכת שלטונית, המתממש ברמות שונות של מיסוד וקשר בין בעלי עניין מגוונים.

---

<sup>26</sup> אייזנקג-קנה (2009), יצירתיות עירונית: אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית.

5. קיום גורם מתכלל ומתווך, המחזיק בנקודת מבט הוליסטית – ניסיונות פיתוח הגישה הובילו להכרה בהבניה ובמיסוד של פונקציה "המחזיקה" נקודת מבט כוללת של "המקום". תפקיד המתכלל הוא לעודד ולאפשר שיתופי פעולה מגוונים, תוך יצירת הקשרים נכונים בין המגזרים השותפים בפעילות. זהות הגורם המתכלל תשתנה ממקום למקום בהתאם למאפיינים הייחודיים של המקום.

## 8.ג. כמ"ם בישראל -

גם בארץ המשאבים מושקעים לבסוף במרכז ובחברות גדולות ארציות ונשארים שם. המשאבים למעשה אינם מגיעים לכלכלה ולתושבים שהיו היעד המקורי של תהליך הפיתוח, הכלכלה המקומית בפריפריה נחלשת והתלות שלה במרכז הולכת וגדלה.

גישת הכלכלה המקומית המקיימת, מכילה אוסף רעיונות ופרקטיקות שבאים בעיקר מאי הנוחות שקיימת מתוצאות הגישה הקפטליסטית הניאו ליבראלית והגלובליזציה. פיתוח הגישה בארץ הובל בנגב מתוך ההבנה כי מגמות אלו פוגמות בהווה ובטווח הארוך בפריפריה.

בשנים האחרונות, למשל, התקיימה בארץ התכנית הבינלאומית - "Project Wealth: Promoting Local Sustainable Economic Development" בניהולו של ארגון "שתיל" (מיסודה של "הקרן החדשה לישראל") ובמימון תכנית המענקים ENPI CBCMed של האיחוד האירופאי. התכנית למעשה קראה תיגר על התפיסות הניאו-ליברליות המקובלות הרואות את המונח "עושר" כביטוי של הכנסה כלכלית בלבד. באמצעות פיתוח פרדיגמה כלכלית אלטרנטיבית, במסגרתה "עושר" נבחן בהתאם לרווחתם של בני אדם וכדור הארץ, מקדמת התכנית פיתוח בר-קיימא באזורים בהם היא מיושמת. התכנית, המתבססת על שיתוף פעולה בין שותפים מישראל, איטליה, פורטוגל והרשות הפלסטינאית, מסייעת במתן מענה למגמות בינלאומיות בולטות של פיתוח אזורי. התכנית פעלה לחיזוק כלכלות מקומיות ואזוריות במיוחד בשווקים ואזורים פריפריאליים בדגש על הצרכים, היכולות והאינטרסים של כלל הקהילות המקומיות באזור.

לשם הדוגמא, במועצה אזורית מבואות החרמון זיהו את הפוטנציאל בקישור בין בעלי מקצוע מקומיים לתושבים המבקשים לבנות ולשפץ את ביתם. על כן, באמצעות ארגונים שותפים פירסמה המועצה עלון שהציג את תחומי ההתמחות של בעלי המקצוע המקומיים ואף קיימה לשם כך יריד בו הציגו את תחומי התמחותם. במועצה הניחו שבעקבות מהלך זה בחרו יותר תושבים מקומיים להסתייע באנשי מקצוע מקומיים, אשר מצידם פיתחו ביניהם קשרים ושיתופי פעולה מועילים.

דוגמא נוספת רלוונטית הינה שיתוף הפעולה בין התושבים והרשות המקומית ביישוב חורה. התושבים והרשות זיהו את הכסף הציבורי שזורם בתכנית ההזנה ואת האפשרויות הקיימות בקהילה המקומית ויצרו מסגרת עבודה לאספקת מזון במסגרת חוק ארוחה יומית לתלמיד, התשס"ה-2005.

**"האתגר של פיתוח ראוי הוא לעגן את תכניות הפיתוח במקומי: בפעילות**

**כלכלית, חברתית ותרבותית כמו גם בסביבה, באופן שיענה על עקרונות של צדק חברתי וסביבתי."** (שתיל)

## 9.ג. עדכון תפיסת העולם - מארצי לאזורי/מקומי

אם כך, תפיסת העולם הרואה בישראל אזור אחד המפותח מהמרכז עוצבה לפני שנים רבות ויש לעדכנה בהתאם למגמות הבאות:

1. **ישראל מכילה מספר אזורים בעלי ייחודיות מובהקת - כתוצאה ממיקומה במפגש יבשות ואקלימים ומהמבנה הטופוגרפי שלה בתיאור מסע מן המאה ה-19 - מוצגת הארץ כמורכבת מ"יחידות שטח טבעיות שכל אחת מהן נבדלת באופייה מרעותה".** זאת ועוד, שונות גיאוגרפית זו, השפיעה על אורחות החיים והכלכלה עוד בימים קדומים.
2. **ייחודיות אזורית מהווה יתרון יחסי בעידן הגלובליזציה - עולם שבו הדמיון בין כלכלות הולך וגובר, דווקא ייחודיות מקומית יוצרת ערך מוסף.** הכלכלה הגלובלית היא זירה שבה אזורים שונים מתחרים באמצעות איכויותיהם המקומיות. יתרה מכך, כלכלות אזוריות הופכות להיות מנועי צמיחה לאומיים. לדוגמה, אם בעבר רוב התוצרת החקלאית של ישראל שווקה באמצעות חברה אחת (אגרסקו), היום השיווק נעשה באמצעות מותגים אזוריים (לדוגמה פלפלים מהערבה, תפוחים מהגולן).

לבסוף, אציין כי את תפיסת הכמ"מ ניתן ליישם בשתי דרכי פעולה - מקומית ואזורית כדלקמן:

**פיתוח מקומי** - תהליך שבו בעלי עניין פועלים יחדיו, בהובלת הרשות המקומית, לשיפור מתמשך באיכות החיים, המבוסס על מיצוי ומינוף של משאבים והזדמנויות ברשות ובסביבתה. תהליך זה כולל מהלכים של יצירה, הרחבה או הגדרה של רכיבים דוגמת אוכלוסייה, בנייה, עסקים ושירותים, המתרחשים בתחום השיפוט של הרשות המקומית. הפיתוח המקומי נמדד על בסיס מאזן כולל של תועלות והינו בעל היבט איכותי ולא רק כמותי<sup>27</sup>.

**פיתוח אזורי** - פיתוח זה עוסק בנייתו הדרך היעילה למיקום תשתיות, בניה לצורך צמיחה והתיישבות, על פני שטח רחב יותר מרשות מקומית אחת. מדובר בפיתוח המתייחס לפרקטיקות שימוש בקרקע בקנה מידה רחב יותר. הוא מבוסס על היכולת לראות את התמונה הכוללת: לזהות הזדמנויות, ליזום תהליכים רחבים ולנהל אותם לאורך זמן, לייצר הסכמות ושיתופי פעולה גם עם גורמים שמחוץ לתחומי הרשות עם רשויות שכנות, עם גורמים ממלכתיים, עם המגזר העסקי ועם ארגונים.

לצורך עבודה זו, "אזור" הינו מרחב גיאוגרפי שיש לו היגיון ברור מבחינה גיאוגרפית, היסטורית, דמוגרפית, כלכלית וגם מבחינת "הסיפור האזורי" המתייחס לעתיד. היות והסיפור האזורי נקבע על בסיס שילוב של "נכסים אזוריים", גבולותיו של אזור, הכולל על-פי רוב מספר של רשויות מקומיות, עשויים להשתנות<sup>28</sup>.

לצורך עבודה זו, "סיפור אזורי" הינו חזון ארוך טווח של אזור המשרטט תמונת עתיד רצויה על בסיס שילוב בין הכנסים האזוריים שלו. חזון זה אמור לסייע בהגדרת סדרי עדיפויות, לתת השראה ליזמות מקומית, לשמש כרעיון-על שמקשר ומשלב בין מיזמים שונים ולהיות 'כרטיס הביקור' שממתג את האזור.

בהקשר זה של בחינת היקף האזור הגיאוגרפי להפעלת גישת הכמ"מ (בין אזורי מרחבי לאזורי מקומי), בפרק ז' לעבודה זו - "דילמות והזדמנויות" נדון באופן הפעולה המומלץ על ידי הגורמים המקצועיים השונים ונבחן יתרונותיה וחסרונותיה של כל אפשרות כאמור.

---

<sup>27</sup> INOL (2017), מדריך להקמת יחידות לתכנון אסטרטגי ברשויות המקומיות, 14.

<sup>28</sup> מכון ראות (2010), חזון ישראל 15 קפיצת מדרגה של הפריפריה - מסגרת תפיסתית, 9.



בשלב זה, גישת הכמ"ם מופעלת באופן וולנטרי וספורדי במקומות שונים בפריפריה (בעיקר בנגב ובגליל המערבי) ובדרך כלל בהיקפים צנועים, במונחים של מרחב ובמונחים כספיים וזאת במידה בה גורמי מגזר שלישי פעילים בשטח ויוזמים פעילות כאמור. הרשויות המקומיות אינן מעורבות ביישום הגישה ובפעולות הנעשות כיום ליישומה, כמו גם בחיבורים בין הגורמים העסקיים השונים בעיר לבין עצמם ולקהילה וודאי לא באופן יזום.

מעורבות הרשות כפי שאציע בהמשך, בין באמצעות תכנית תמריצים להנעת השוק והפעילות בתחום לעתיד ובין באמצעות תכנית פעולה שוטפת, הינה מרכיב קריטי להצלחת יישום גישת הכמ"ם ומיצוי פוטנציאל הפיתוח הכלכלי הטמון בה ובכך נדון בפרקים הבאים.

## פרק ד' -

### תחום ההשקעות החברתיות בישראל - מאפיינים ומגמות

בשנים האחרונות אנו עדים לאתגרים עימם מתמודדים המודלים הקפיטליסטיים עליהם מבוססת הכלכלה הישנה. המשקיעים, הזמים ועסקים, שרואים את הרווח הכלכלי כחזות הכל והציפייה לאקזיטים מהירים, אט אט מפנים את מקומם למשקיעים מסוג חדש, כאלו שלא רק שורת הרווח המידי עומדת לנגד עיניהם. משקיעים, יזמים ועסקים אלו מבינים כיצד לצד רווח כלכלי, הכסף עשוי להניב אף תועלת חברתית וסביבתית – "אחריות חברתית" (Social Responsibility, SR) (במסגרת ממשל תאגידי, אם תמצי לומר) או "אחריות תאגידית" או "השקעות חברתיות" או "השקעות אימפקט".

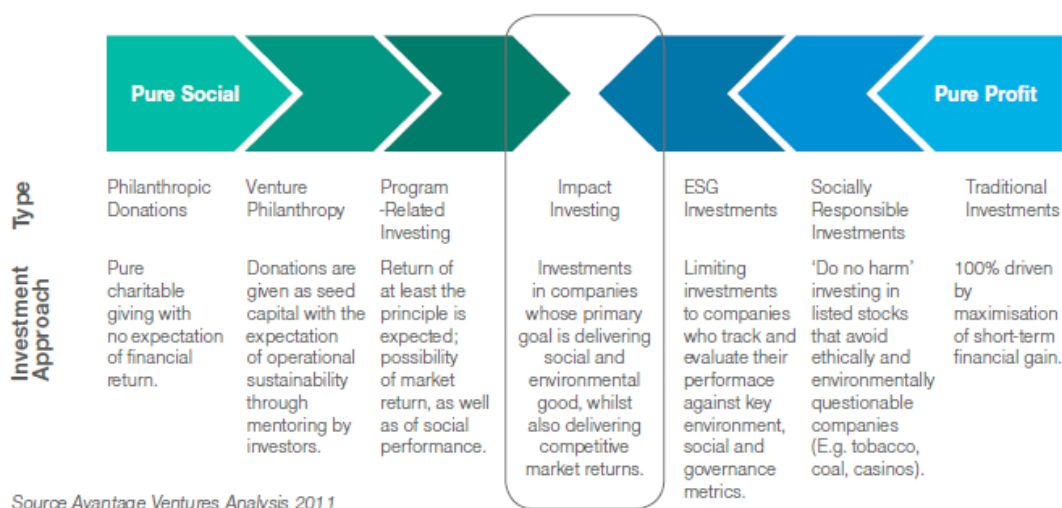
ניתן למצוא מספר הגדרות לפעילות זו, כדלקמן:

א. ההגדרה הרשמית של ה-GIIN (הרשת הגלובלית להשקעות אימפקט<sup>29</sup>) ל"השקעות חברתיות", הקרויות גם "השקעות אימפקט" - "השקעות אימפקט הן השקעות בחברות, ארגונים וקרנות במטרה לייצר השפעה (אימפקט) חברתית או סביבתית מיטיבה וברת-מדידה, לצד תשואה כלכלית". אם כך, השקעות אימפקט הן השקעות המקיימות זו לצד זו תשואה חברתית לצד תשואה כלכלית. כך, למעשה השקעות האימפקט ממוקמות בספקטרום שבין שני הקצוות להלן:

---

<sup>29</sup> <https://thegiin.org/about>

### איור 1.3 ספקטרום גישות ההשקעה בהתאם לסיווגן

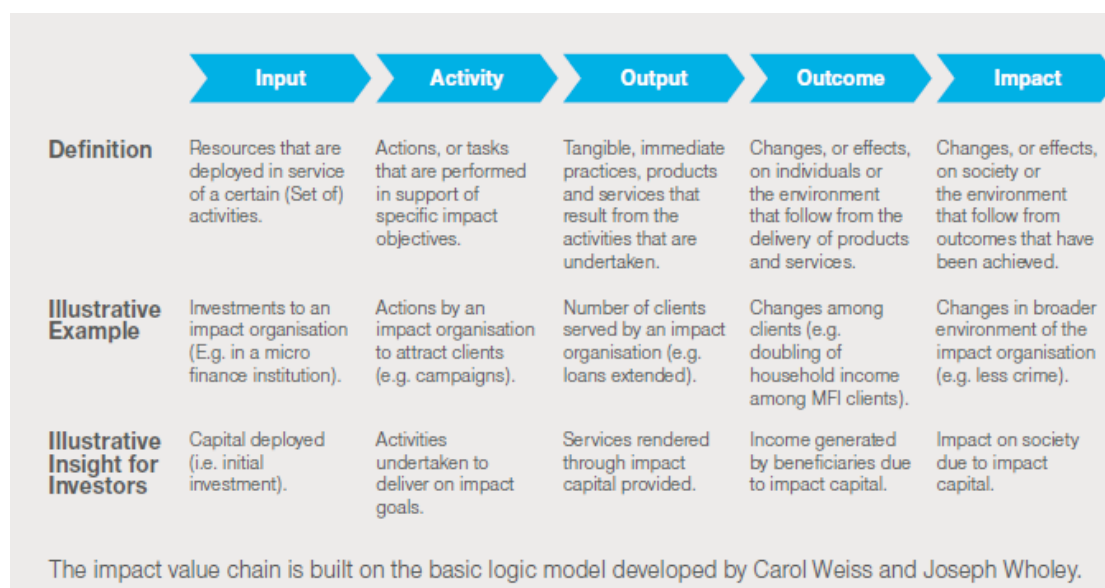


ב. **אחריות תאגידית או אחריות חברתית** הינה מושג דינמי המהווה כותרת כללית המכילה את כל הנושאים המשתייכים לתפיסה חברתית תאגידית (Corporate Social Responsibility). אחריות תאגידית הינה האופן שבו הארגון מביא בחשבון הוגנות, חדשנות חברתית, שיקולים חברתיים סביבתיים, כלכליים ואתיים בדרך להשגת הצלחה וקיימות לטווח ארוך.

ג. האימפקט החברתי מוגדר כשינוי או כשיפור המתחולל בחברה, בסביבה או בשוק היעד כפועל יוצא של פעילות האחריות החברתית והפעילויות. למעשה, האימפקט הוא התרומה החברתית והסביבתית ארוכת הטווח שמייצרת ההשקעה. חשוב להבהיר - ההשפעה החברתית היא לא הפעילות שהתאפשרה כתוצאה מההשקעה וגם לא תוצר הפעילות, אלא השינוי שניתן למדידה במונחים כלכליים, חברתיים ואחרים, כפי שהתרחשו בתהליך.

מהאיור הבא ניתן ללמוד על האופן בו מיוצר ערך השפעה חברתית בפעילות מהסוג האמור לעיל:

#### 1.4 איור שרשרת ערך ההשפעה החברתית כתוצאה מהשקעה חברתית



#### 1.4. רקע:

צמיחתה של האחריות החברתית החלה החל על רקע תהליכים גלובליים כלליים הבוחנים את הכלכלה הקפיטליסטית. הגברת הרגולציה בעולם המערבי, דורשת מחברות לתת דין וחשבון על ממשל תאגידי, השפעה סביבתית וביקורת ציבורית הנוגעת להתנהלות בעלי ההון. התהליכים הללו הפכו והופכים את החיבור בין כסף להשפעה לנושא שלא ניתן יותר להתעלם ממנו. למעשה, השפעתו של הכסף קיבל משנה חשיבות: כסף הוא לא רק כוח לבעליו, הוא גם כוח לשנות את הסביבה והתנאים החברתיים. כיום, מוטמע בעולם העסקי המונח - social licence to operate או social case. לא עוד עולם בו החברה העסקית נדרשת רק לרישיון מוחשי לפעולותיה - Licence to operate, או עוסקת רק בהיבט הכלכלי של עסקיה - business case. מובן כיום כי אין עוד די ברישיון לפעול וכי יש צורך גם בלגיטימציה סביבתית לפעולת חברה עסקית - רישיון חברתי לפעולה<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> ביתן רויטל, מנהלת אחריות תאגידי, אינטל ישראל, 19.3.2016.

המגמה הזו, שהחלה לפני עשור בארצות הברית, לא פסחה גם על עולם העסקים וההשקעות המקומי. גם בישראל חל עיסוק בהפרדה המוחלטת ששררה עד היום בין האופן שבו משקיעים וגורפים תשואות ולאופן שבו הם משפיעים על הקהילה. התיאוריות קוראות לחבר בין שני הכיסים, הכיס המרוויח והכיס המעניק לחברה, הן הבסיס להתפתחות האחריות החברתית/תאגידית.

## 2.4. מסגרות פעילות האחריות החברתית:

### 1. משקיעים חברתיים/משקיעי אימפקט

משקיעים חברתיים הם זרם של משקיעים המעוניינים לשלב השקעות עסקיות לצד תרומה חברתית סביבתית משמעותית. במגמה זו לוקחים חלק תעשיינים, קרנות פרטיות (כגון: קרן גייטס, קרן רוקפלר וקרן קלוג), בנקים פרטיים (דויטשה בנק, גיי פי מורגן, מורגן סטנלי), ארגוני פיתוח וסוכנויות ממשלתיות (כגון: OPIC, DFID, USAID, SBA), קרנות השקעה פרטיות וקרנות הון סיכון, קרנות משפחתיות ומשקיעים אינדבידואליים בל רחבי העולם, המחפשים אופן בו ההשקעות הפיננסיות שלהם יכולות ליצור השפעה חיובית. ויודגש - לא מדובר בפילנתרופיה. השקעות האימפקט מאפשרות להשקיע במיזמים, חברות וטכנולוגיות, שטומנים בחובם מענה לפתרון בעיות חברתיות לצד מודל עסקי ברור המניב רווחים ותשואה. משקיעי אימפקט נמצאים בכל עולם ומדובר במגמה שהולכת ומתגברת. מחקרים מלמדים על עלייה מתמדת בכמות המשקיעים שמגדירים עצמם ככאלה ופעלים ברשתות של משקיעים הבוחנים כל השקעה בפרמטרים של תשואה והשפעה חברתית. בנוסף לאלו, גופים פיננסיים רבים הצהירו כי יכניסו בהקדם מדדים של אימפקט לתהליך ההשקעה שלהם. כך, בחודש האחרון הודיע חבר המנהלים של קרן פורד האמריקאית כי ממש לאחרונה, אישר הקצאה של 1 ביליון דולר לטובת השקעות חברתיות!

במחקר שפורסם לאחרונה על ידי GIIN ו-JPMorgan, ההשקעות שיבוצעו בשנים הקרובות על ידי 125 משקיעי האימפקט המובילים בעולם יצמחו בכ-20%. עוד הם מציינים כי 45 טריליון הדולרים

המושקעים בקרנות המיינסטרים, שהתחייבו באופן ציבורי להתייחס לגורמים הסביבתיים-חברתיים-ממשלתיים במסגרת תהליך קבלת החלטות ההשקעה שלהן, צריכים להפנות רק חלק קטן מהכסף להשקעות אימפקט כדי שאלה יצמחו במהירות ויתפסו את מרכז הבמה, בו שלטו עד כה קרנות ההון סיכון וקרנות ה-private equity. לחשיבות שמייחסים בעולם להשקעות האימפקט ניתן להיחשף גם בדו"ח מקיף שפורסם באמצע ספטמבר 2014 על ידי 'כוח המשימה' לקידום השקעות אימפקט במדינות ה-G8. במבוא לדו"ח שחובר על ידי סר רולנד כהן שעמד בראש כוח המשימה (socialimpactinvestment.org<sup>31</sup>) נכתב:

**"העולם נמצא על סף מהפיכה הנוגעת לאופן בו נפתור את בעיותיה הקשות של החברה. הכוח שיכול להניע את המהפיכה הזו הוא 'השקעות אימפקט חברתיות' אשר רותמות את היזמים, החדשנות וההון לפעול לשיפור החברה האנושית"**

## 2. ממשל תאגידי/אחריות תאגידית

עסקינן בתחום עסקי (CSR – Corporate Social Responsibility) שליבתו שקלול ההשפעות הכלכליות, הסביבתיות והחברתיות של העסק/התאגיד ואת מערכות היחסים שלו עם כלל מחזיקי העניין. זוהי גישה אסטרטגית המציעה לעסקים לקחת בחשבון מיוזמתם שיקולים חברתיים וסביבתיים בצמתי קבלת החלטות על מנת להבטיח הצלחה גם בטווח ארוך.

את המושג "אחריות חברתית תאגידית" מחליפים לעיתים מונחים נוספים כמו **אחריות תאגידית, אזרחות תאגידית, יזמות חברתית, קיימות, פיתוח בר-קיימא, דיווח עסקי-כלכלי, חברתי וסביבתי של ארגונים (TBL- Triple Bottom Line)**, **אתיקה עסקית וממשל תאגידי**. למרות שקיים הבדל בין המונחים הללו כולם מצביעים על אותו כיוון: בעולם התעשייתי ובמדינות מתפתחות רבות מתרחשת עלייה בציפיות מתאגידים באשר לתפקיד שעליהם

---

<sup>31</sup> <http://socialimpactinvestment.org>

למלא בחברה בה הם פועלים. עסקים מתמודדים עם דרישות הולכות וגדלות לדאוג לא רק לבעלי המניות אלא לכלל מחזיקי העניין (ההגדרה מתבססת על CSR Initiative של אוניברסיטת הארוורד). כך, לצורך מימוש אחריותם החברתית, תאגידים פועלים כיום במסגרת פעולות הליבה שלהם כעסק, כדלקמן<sup>32</sup>:

1. העסקה - השתתפות בהעסקת אוכלוסיות מודרות.
2. רכש - רכישת שירותים ומוצרים מספקים מקומיים קטנים ובינוניים.
3. יצירת מוצרים ושירותים באמצעות המועסקים ומתוך הרכש שבוצע בהתאם לאמור בסעיף 2 לעיל.

#### **3.4 מאפיינים עיקריים לפעילות האחריות החברתית**

1. גישה - אחריות חברתית היא תפיסה וגישה חדשנית להשקעות ולפעילות עסקית. היא מציגה דרך חדשה לבחון ולהעריך השקעות ופעילות עסקית, על ידי התייחסות לפוטנציאל ההשפעה החברתית שלהן, לצד בחינת הפוטנציאל הפיננסי הגלום בהן. ניתן להחיל את פריזמת האימפקט החברתי באופן חוצה סקטורים, אפיקי השקעה שונים וסוגי נכסים שונים ומגוונים (Asset Class), ולכן יש לראות בפעילות האימפקט החברתית כתפיסה אסטרטגית בנוגע להפעלת העסק ולהשקעות בכלל ולא כאפיק השקעה או פעילות ספציפיים.

בהקשר זה, אדגיש גם את חשיבות אימוץ הגישה לפעילות האחריות החברתית, והימנעות מפעילות באופן אינטואיטיבי בלבד. הטמעת שיטה לפעילות כאמור תאפשר את קיומם של מדידה, חזרתיות ושיפור לשלבים הבאים, לטובת כל בעלי העניין (מפעיל הפעילות והקהילה).

---

<sup>32</sup> אופיר הילה, ראש תחום עסקים למען הקהילה, 27.4.2017.

2. **התכוונות** - ללא כוונה ליצור השפעה חברתית או סביבתית, לא ניתן לסווג פעילות כפעילות במסגרת האחריות החברתית. היינו, הרצון לייצר השפעה חברתית/סביבתית חייב להיות מגולם במודל העסקי של העסק. אם השפעה זו אינה מצויה בליבה העסקית של העסק, אלא מהווה רק תוצר לוואי של פעילותה או של מוצריה, אזי לא ניתן להחשיבה כהשקעה חברתית. ההתכוונות באה לידי ביטוי גם בפעילות העסק עצמו. באותו אופן בו העסק מחוייב לתוצאות ביחס למטרתו העסקית, עליו להציג תכנית אשר תממש את מטרתו החברתית ואף לעקוב ולדווח אחר הישגיו בתחום.

3. **מדידה** - מאפיין בולט בעולם האחריות החברתית הינו מחויבות העסק ו/או המשקיע למדידה ודיווח אודות ההשפעה החברתית/סביבתית המיוצרת לצד הביצועים הפיננסיים. גם מרכיב זה קשור בהכרח למרכיב ההתכוונות, שכן באותו אופן בו עסק נדרש לעקוב אחר עמידתו ביעדיו העסקיים, כך הוא מחוייב גם בנוגע לשיטת הרווח החברתית שלו. השימוש בשיטות ובכלי מדידה, מעצם את היכולת להעריך ולבקר באופן רצוף את השפעתה בפועל של הפעילות במסגרת האחריות החברתית וככלי דיווח עבור בעלי המניות והשותפים בעסק.

4. **תשואה כספית** - פעילות במסגרת אחריות חברתית, ובעיקר השקעות חברתיות מצופות לייצר תשואה כספית, ולכל הפחות, להחזר הון ההשקעה/ההשקעה בפעילות. טווח התשואה הצפוי יכול להיות מגוון למדי, לדוגמא, החל משיעורי תשואה הנמוכים מהרף הנהוג בשוק או השקעה תוך וויתור על שיעור תשואה ועד לשיעור תשואה מותאם סיכון שוק. כך או כך, הציפייה לתשואה כספית בהיקף כלשהו היא רכיב מרכזי. הון פילנתרופי ומענקים יכולים להוות כלים מרכזיים בייצור השפעה חברתית, במיוחד אשר מדובר במיזמים בשלבים ראשוניים, אך עם זאת, ללא צפי לתשואה כספית לא ייחשבו לפעולות במסגרת אחריות חברתית/השקעות אימפקט.



עסקים ומשקיעים העוסקים בפעילות אחריות חברתית/תאגידית פועלים גם למדידת האימפקט שנוצר מפעילותם, וזאת באמצעות שתי דרכים:

1. שימוש בכלי מדידה בעל הכרה בינלאומית, כגון: ה-GIIRS Analytics
2. שימוש בכלי מדידה ארצי מקומי - למשל: כלי הדירוג והמדידה של ארגון מעלה. **דירוג מעלה**, שהושק ב-2006, מקנה לחברות הגדולות במשק כלים לניהול והטמעה של תחומי האחריות התאגידית. הדירוג מאפשר מדידה שנתית, מיפוי פערים והגדרת יעדים לשיפור ביחס לנורמות והסטנדרטים בישראל. הקריטריונים בדירוג נקבעים על ידי ועדה ציבורית עצמאית המורכבת ממומחי תוכן, אקדמיה, ראשי ארגונים חברתיים סביבתיים ונציגי המגזר העסקי. שאלון דירוג מעלה הוא שאלון מקיף המסייע במיפוי הנושאים השונים בחברה, קבלת בנצ'מארק ביחס למשק הישראלי וקביעת יעדי טיפול. דגש עיקרי מושם על מדידת רמת הניהול של אחריות תאגידית. הקריטריונים מתעדכנים אחת לשנתיים בהתאם לנושאים על סדר היום הישראלי והעולמי וסטנדרטים וולונטריים של שקיפות.
3. שימוש בכללי יישום ממשל תאגידי ומדידתו על פי ת.ג. 2013: 10,000 - התקן לניהול אחריות חברתית.
4. יצירת מודל מדידה אישי לעסק.

השימוש בכלי המדידה החיצוניים הרוחביים, כגון הכלים בעלי ההכרה הבינלאומית או בכלי המדידה של הארגונים המקובלים בארץ באופן מתמיד הינו באמצעות סט פרקטיקות מוכנות ומדדים מקובלים בסקטור בו עוסק העסק אשר מציעים כלים אלו לבוחרים בהם.

בנוסף, כלים אלו מאפשרים לעסק להשוות את האימפקט שלו לזה המקובל באופן סטטיסטי בשוק בהשוואה לפרויקטים אחרים ולעומת הסטנדרטים הארציים או העולמיים באותו מגזר. בנוסף, חיבור לכלי המדידה חיצוניים רוחביים אף ימפה את העסק ואת השקעותיו במדרגים בינלאומיים וארציים ויחשוף את פעילותו בקרב הקהילה המקצועית. עסקים מסוימים סבורים שכלים אלו נוחים ליישום, אך עסקים רבים אחרים מצביעים על כך

שסטנדרטים אלו אינם מתאימים לאופי הספציפי של השקעותיהם וצרכיהם ולכן בוחרים לבנות מודל אישי משל עצמם.

מספר הולך וגובר של תאגידים חברתיים/משקיעים חברתיים מאמצים את פרקטיקת המדידה של ההשפעה החברתית/האימפקט שהם מייצרים כך למשל, הולך וגדל מספר החברות העוסקות בתחום "האחריות החברתית" ועורכות דו"ח מדווח על פעילותן זו, הן עבור הנהלת החברה והן עבור משקיעים פוטנציאליים<sup>33</sup>. עם זאת, מדידת אימפקט באופן יעיל ואפקטיבי אינה משימה פשוטה כלל ועיקר:

1. סוגי אימפקט מסוימים עשויים להיות קשים מאד למדידה ומרבית הארגונים נוטים לבלבל בין תוצאות פעילותם (outcomes) לבין ההשפעה החברתית/האימפקט שלהם;
2. מדידת השקעה והשפעה חברתית דורשת את הטמעתם של שיקולים חברתיים וסביבתיים אל תוך דינמיקות שוק מושרשות היטב ותהליכי ניהול השקעות;
3. המושג "השפעה חברתית"/"אימפקט" מהווה הגדרה נזילה, שלעיתים משתנה מהשקעה אחת לשנייה, ולעיתים מקשה מאד על הגדרתו - לעיתים הוא דורש את גיבושה של גישה חדשה או של מודל חדש. לדוגמא - מדידת שיפורים באיכות החיים הכללית או שינויים בתפיסות חברתיות מסוימות;
4. מדידת השפעה חברתית דורשת שיתוף פעולה בין תאגידים/גופי ההשקעה לחברות/עסקים והמיזמים בהם פועלים ומשקיעים. נדרשת שקיפות, רצון ומחויבות הדדית;
5. משום שמדידת השפעה חברתית הינה עדיין תחום צומח בזירה הבינלאומית, כך גם המודלים וכלי המדידה נמצאים עוד בתהליכי גיבוש. השפה אינה אחידה וגופים שונים בוחרים למדוד עצמם בדרכים מגוונות.

---

<sup>33</sup> ר' למשל דו"ח אחריות תאגידית שמפרסמת אינטל ישראל בכל שנה

<http://www.intel.co.il/content/www/il/he/company-overview/csr-report-2015.html>

בעולם הגלובלי, ארגונים מוצאים את עצמם מחויבים להוכיח בפני אחרים, כי הם פועלים מתוך עקרונות של אחריות חברתית, זאת כדי שיוכלו להיות חלק משרשרת האספקה של אותם גופים. כמו כן, קיימות מגבלות יצוא לארצות בהן קיימים חוקים ותקנות מחמירים בנושאים שונים הקשורים באחריות חברתית. מערכת ניהול האחריות החברתית, לפי הוראות התקן, צריכה להיות חלק בלתי נפרד מכלל מערכות הניהול שהארגון מקיים באופן שוטף. לפיכך עליה להשתלב במערך הניהול הכולל כאמצעי נוסף, המחזק את הפעילות המכוונת להצלחת הארגון. המערכת מבוססת על גישה תהליכית, אשר במסגרתה היבטים של אחריות חברתית מוטמעים בכל התהליכים הקבועים שהארגון מקיים לצורך ניהול, ניטור ושיפור בטווח הקצר, הבינוני והארוך. תהליך הניהול מתבסס על ניהול סיכונים כולל ומושכל, המזהה ומנהל את ההשפעות השליליות שעלולות להיגרם מפעילות הארגון, ובתוך כך ממקסם את הערך שהארגון יכול לייצר עבור עצמו ועבור כלל מחזיקי העניין שלו.

תפיסת ניהול אחריות חברתית רואה בציות לחוק דרישת סף מינימאלית, ומניח שהארגון מכיר היטב את הסביבה החוקית שבה הוא פועל, וכן את העדכונים והמגמות ברגולציה החלה עליו, והוא מציית להם. המשמעות של ניהול אחריות חברתית היא אימוץ גישה של "מעבר לציות". התקן במתכונתו הנוכחית [ת"י 10000:2013] אף מאפשר קבלת התעדה למערכת ניהול אחריות חברתית, תואם את מבנה תקני הניהול של ארגון התקינה העולמי [ISO] ומכיל נספח מדדים לבדיקת רמת הבשלות של ארגון בניהול אחריות חברתית. נספח זה מספק לארגונים כלי להערכה עצמית של החוזקות והחולשות שלהם עצמם, לקביעת רמת הבשלות שלהם ולזיהוי הזדמנויות לשיפור. התקן ישים לארגונים מכל גודל או תחום, והוא יכול להכיל או להשתלב עם מערכות ניהוליות אחרות, כגון: מערכת ניהול איכות, מערכת ניהול סביבתית, מערכת ניהול פיננסית, מערכת ניהול בריאות ובטיחות בתעסוקה ומערכת ניהול יחסי עבודה.

**התעדה -** התעדה נעשית לאחר יישום של תהליך פנים ארגוני בו מוטמעת בהצלחה, בהתאם לדרישות התקן, מערכת האחריות החברתית בארגון. לצורך התנעת התהליך, רוכשים התאגידיים/העסקיים את התקן במרכז המידע של מכון התקנים, למדים את הדרישות ומשתתפים בהכשרות ובהדרכות מתאימות. כמו כן, מבוצע מבדק מקדים על ידי מכון התקנים הישראלי לבחינת הפערים, ובסופו של התהליך, סוקרים בלתי תלויים של מכון התקנים הישראלי מבצעים מבדק המאשר התאמה של מערכת ניהול האחריות החברתית בארגון לדרישות.

## פרק ה' -

### מתודולוגיה

לאחר השלמת סקירת גישת הפיתוח כמ"ם ותחום האחריות החברתית, וטרם שאדרש להצעת תכנית הפיתוח המוצעת בעבודה זו, אפרט להלן את התשומות עליהן הסתמכתי ובהן נעזרתי לשם עריכת עבודתי:

א. לימוד החומרים התיאורטיים והאקדמיים שנכתבו בישראל בתחום זה ובראשן:

1. כהן אהרון (2016), **תולדות הקמתן של עיירות הפיתוח בנגב המערבי: שדרות, אופקים, נתיבות**, ירושלים: ספרית בית אל;

2. רזין ערן (1991), **מדיניות פיזור התעשייה בישראל, תמורות בגיאוגרפיה של ישראל**, ירושלים: משרד החינוך – האגף לתכניות לימודים;

3. שרון אריה (1952), **תכנון פיסי בישראל**, ירושלים: הוצאת המדפיס הממשלתי.

(ר' חומרים נוספים ברשימת חומרים בפרק הביבליוגרפיה)

ב. לימוד העבודות המרכזיות שנכתבו ובוצעו בישראל ובעולם בנושא זה ובראשן:

1. דוח צוות הבדיקה לעניין הטבות על פי החוק לעידוד השקעות הון, 2015;

2. אטינגר ליה, אסף רו, **לסתום את הדליפות - איך נפתח את הכלכלה המקומית וננצל כל שקל עד תום**, שתיל.

(ר' חומרים נוספים ברשימת עבודות בפרק הביבליוגרפיה)

ג. לימוד ממודלים של פיתוח כלכלי אזורי בארץ ובעולם בנושא זה ובראשם:

1. kim loader (2016), **Is local authority procurement supporting sme's-an analysis of practice in English local authorities** York management school, York university, UK;

2. Lutz pruess (2009), **Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government** School of management, Royal Holloway, University of London, Egham, UK;

**ד. מפגשים ושיחות עם אנשי מקצוע, מומחים ובעלי עניין בתחום בכל המגזרים הרלוונטיים כולל הממשלה וסוכנויותיה, הרשויות המקומיות, עמותות וארגונים חברתיים :**

לאחר גיבוש מודל בסיסי במסגרת העבודה, פניתי לקיום ראיונות עם נציגי כל בעלי העניין בתחום נשוא עבודתי על מנת לקבל את נקודת מבטם על המצב הקיים, הכשלים וההזדמנויות הגלומים בו מחד, ומאידך - להאיר את עיני בדבר רכיבים שונים במודל אשר נעדרים ממנו, רכיבים אשר יש לשמר, היכרותם עם מודלים דומים הקיימים בעולם ורכיבים שניתן להפיק מהם לצורך הטמעה במודל המוצע בעבודה זו, דילמות שעשויות להתגלע במהלך הפעלתו על ידי הרשויות וכן נקודות לחיזוק על מנת לטייבו. כלל הראיונות היה בין שעה לשעה וחצי כשבכל ארגון בחרתי לראיין נציג אחד, המעורה והפעיל ביותר בתחום.

אשר על כן, בעלי העניין עימם בחרתי לקיים ראיון הינם כדלקמן :

1. **נציג הממשלה -** כגורם העוסק בפיתוח ועידוד עסקים קטנים ובינוניים :  
מנהל הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה - מר רן קוייתי
2. **נציגי הרשויות המקומיות -** כגורמים העתידים להפעיל מודל כמוצע :
  - 2.1. ראש המועצה המקומית ירוחם - מר מיכאל ביטון ;
  - 2.2. מנהל המחלקה האסטרטגית, עיריית נתיבות - מר נתן רובין.
3. **נציג אשכולות אזוריים של משרד הפנים -** כגורמים העתידים להפעיל מודל כמוצע :  
מנכ"ל אשכול נגב מערבי - מר אורי פינטו.
4. **נציגי המגזר העסקי -** כגורמים הפעילים בחברות עסקיות בתחום המעורבות הקהילתית/אחריות תאגידית :
  - 4.1. יו"ר רד תקשורת מחשבים - מר יהודה זיסאפל ;
  - 4.2. מנהלת אחריות תאגידית, אינטל ישראל - גב' רויטל ביתן.
5. **נציגי המגזר השלישי -** כגורמים המקדמים פרויקטים בתחום המעורבות הקהילתית לצמצום הפערים החברתיים-כלכליים :

5.1. מנהלת פרויקט כלכלה מקומית מקיימת בארגון שתיל, מיסודה של הקרן החדשה לישראל - ד"ר גילי ברוך ;

5.2. מנהלת תחום עסקים למען הקהילה, ציונות 2000 - גב' הילה אופיר.

טרם ביצוע הראיונות ערכתי מסמך מקדים אשר הכיל רקע על ההקשר במסגרתו אני עורכת את העבודה, רקע תמציתי על נושאי העבודה וכן שאלות אותן אבקש להפנות למרואיין (לפי העניין והמרואיין) במסגרת הריאיון, כפי שיפורט להלן:

"הנני מכהנת בימים אלו כיועצת המשפטית לסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה. בשנה האחרונה, אני משמשת גם כנציגת משרד הכלכלה בתכנית הלימודים ב"מכללה לביטחון לאומי" (מב"ל). המכללה לביטחון לאומי עוסקת בהכשרת בכירים במשרדי הממשלה, בצבא ובזרועות הביטחון ההאחרות לתפקידי ההנהגה הבכירה במדינת ישראל. תכנית הלימודים מתקיימת במתחם המכללות במחנה גלילות ומנוהלת על ידי צה"ל בפיקודו של מפקד המכללות, האלוף תמיר היימן. תכנית הלימודים נמשכת כשנה ומכשירה בעיקר קצינים אלופי משנה, תתי אלופים ומקביליהם מארגונים אחרים לקראת תפקידיהם הבאים בהנהגת המדינה. במסגרת התכנית נלמדים קורסים שונים העוסקים בהיבטי ביטחון לאומי נרחבים ובהם תחומי צבא שונים, תחומים ביטחוניים ומדיניים והיבטים שונים של חברה וכלכלה. חניכי המכללה הינם קבוצה המונה 42 חניכים, בהם קצינים בכירים בצה"ל ובארגוני הביטחון האחרים, 7 קצינים מצבאות זרים (הודו, גרמניה, ארה"ב, קנדה, סין וברזיל) ונציגים בכירים של משרדי הממשלה השונים (בנק ישראל, משרד הכלכלה ומשרד החוץ).

לצורך היכרות מעמיקה יותר אתגרים וההזדמנויות השונים בחברה הישראלית, כחלק ממטלות הלימודים בתכנית ההכשרה הנ"ל, מתבקשים החניכים בתכנית לערוך עבודה שנתית בתחומים הנלמדים במכללה ולהציע בעניינם תחום חקר חדשני ויישומי.

עבודתי, נשוא פנייתי אליכם, נעשית כחלק מהשלמת לימודי במב"ל ועוסקת בנושא: **"צמצום הפערים החברתיים הכלכליים בחברה הישראלית באמצעות גישת הפיתוח של "כלכלה מקומית מקיימת"**.

בעבודתי אנסה לבחון האם שינוי הפרדיגמה הקיימת לגבי אופי ההשקעות הנחוצות בפריפריה וגיבוש תפיסה המעודדת השקעות המקומיות (בבחינת כלכלה מקומית מקיימת" - הן מצד עסקים מקומיים והן לטובת קהילה מקומית) עשויות לסייע בצמצום הפערים החברתיים-הכלכליים בדרך של הזדמנויות תעסוקה מקומיות מתאימות, בדרך של עידוד פיתוח עסקים קטנים מקומיים, בדרך של מימון מוסדות חברתיים וכדומה ובדרך זו לחזק את חוסנה הלאומי של החברה הישראלית.

אודה אם בפגישתנו נוכל לדון בסוגיות הבאות לצורך ביסוס מסקנותיי כפי שיוצגו במסגרת עבודתי:

1. **כלל המרואיינים - כללי** - האם המושג כמ"ם (כלכלה מקומית מקיימת) מוכר לך? האם המודל המוצע כיום על ידי הכמ"מ הינו בעל משמעות או ישימות במקום בו אתה פועל?

**רקע - כלכלה מקומית מקיימת (להלן: "כמ"ס"):** - **יוצג גם בע"פ בעת קיום הריאיון**

גישת הכמ"מ הינה חלופה למדיניות הפיתוח השולטת כיום, לפיה התפתחות אוכלוסיות מקומיות הינה פועל יוצא מהשקעות, בין השאר, בתמרוץ אוכלוסיות "איכותיות" להגר לפריפריה, ב"יבוא" הון כספי מהמרכז וכדומה. ארגון NEF (New Economics Foundation) הבריטי הגדיר את בריחת המשאבים כבעיה העיקרית בפיתוח כלכלי של אזורי פריפריה ומתאר זאת באמצעות דימויים של "דלי דולף" ו"מטרייה" - משאבים רבים מושקעים בפיתוח, אך רובם אינם מגיעים לאוכלוסייה המקומית ולעיתים אף מופנים לספקים חיצוניים, כך שמצבן של האוכלוסיות המקומיות אינו משתפר. לעיתים מצבן של האוכלוסיות המקומיות אף מורע שכן הפער בין המרכז לפריפריה מעמיק, למשל בשל מקומות העבודה שנוצרים במרכז ומנגד נמנעים מהפריפריה (בשל ההסתיעות בספקי משנה חיצוניים). בהעדר מקומות עבודה משך זמן רב עשויה האוכלוסייה המקומית להצטרף לקבוצת "מיואשי שוק העבודה" בבחינת מעדיפה לכלכל עצמה באמצעות מענקי אבטלה שונים מאשר באמצעות שכר עבודה ראוי. הדרך חזרה מהשתייכות לקבוצה זו כבר אינה כל כך פשוטה. כך, גם בארץ נוצר בפועל "דלי דולף", כיוון שהמשאבים מושקעים במרכז ובחברות גדולות ארציות



ונשארים שם. המשאבים למעשה אינם מגיעים לכלכלה ולתושבים שהיו היעד המקורי של תהליך הפיתוח, הכלכלה המקומית בפריפריה נחלשת והתלות שלה במרכז הולכת וגדלה. באופן אלטרנטיבי, גישת הפיתוח על פי עקרונות הכמ"ם שואפת להפוך את ה"מטרייה" ל"משפך" על מנת שמשאבי הפיתוח יופנו לטובת חיזוק הכלכלה המקומית והאוכלוסיות המקומיות הקיימות. כמ"ם רואה במקומיות עוגן גיאוגרפי וחברתי עשיר בנכסים, על אף שלרוב אלו הם מאפיינים חברתיים ותרבותיים שאינם נתפסים כ"הון" אלא כחיסרון ואפילו כמכשול לפיתוח מודרני. גישת הכמ"ם אף מתייחסת לבעלות של האוכלוסיות המקומיות על משאבי "המקום" ולזכותן ליהנות מפירות הפיתוח שלו. הכמ"ם מניחה שותפויות מגוונות וחוצות מגזרים, שיתופי פעולה משלבים בין קהילה, מערכת שלטונית ומיזמים עסקיים, כתשתית יסודית לפיתוח ומכוונת להתקיימותם ברמות שונות של מיסוד וקשר בין בעלי עניין שונים. מודל הכמ"ם שאציע בעבודתי יניח פעילות פיתוח מקומית, עבור רשות מקומית או אשכול, לפי העניין, שתיושם על ידי חברות עסקיות שיבקשו לפתח שורת רווח חברתי לצורך השתתפותן בפעילות הפיתוח, כפי שיתואר להלן.

## 2. כלל המרואיינים - הטבות לקהילה/פעילות העסקים לטובת פיתוח

הקהילה - באילו פעילויות קהילתיות/מקומיות תוכל להשתלב חברה עסקית מקומית לצורך השפעה על צמצום הפערים החברתיים-כלכליים במקומיים. מהי עמדתך בדבר ההזדמנויות והדילמות השונות לפעילויות אלו בקהילה.

## 3. כלל המרואיינים - תמריצים לעסקים - באילו תמריצים רלוונטיים לדעתך

עשויה הרשות להסתייע לצורך הנעת עסקים להשתלבות במערך הכמ"ם באמצעות השקעה חברתית מקומית? מהי עמדתך בדבר ההזדמנויות והדילמות השונות לתמריצים אלו ביחס לחברות העסקיות הפועלות ועתידות לפעול במרחב בו אתה פועל?

#### 4. נציגי הרשויות המקומיות והאשכולות - מודל מקומי או אזורי -

4.1. האם אתה סבור כי יתכנו חיבורים כלכליים אסטרטגיים בינך לבין ראשי רשויות אחרות בסביבת הרשות המקומית עליה הינך מופקד?

4.2. קיימים כיום בפועל שיתופי פעולה כלכליים אסטרטגיים עם רשויות נוספות?

4.3. האם תושבי הערים הסמוכות למרחב בו אתה פועל הינם קהל או מושא לטיפול על ידי הרשות המקומית עליה אתה מופקד?

4.4. האם לטעמך מערך הכמ"מ המוצע בעבודה צריך שיהא מופעל **בתחום השיפוט המקומי** או באזור מקומי **אזורי**? האם מספר התושבים בתחום השיפוט המקומי ישנה את תשובתך לצורך זה?

**רקע למרואיין - המודל המוצע בעבודה : - יוצג גם בע"פ בעת קיום הריאיון**

בשנים האחרונות בעולם ובישראל מתרחשת מהפכה חברתית עסקית, שעניינה השקעות רחבות היקף של המגזר הפרטי בשירותים חברתיים - "השקעות חברתיות". זהו שינוי פרדיגמה עבור המגזר העסקי הפרטי מכיוון שכעת, בנוסף לסיכון ולתשואה עליו לבחון גם תשואה חברתית. בהתאם למגמה הרווחת, צוות משימה ייחודי של מדינות ה-G8, בראשות סר רולנד כהן מבריטניה, הגיש את מסקנותיו בשנת 2014 שרובן ככולן המלצות למגזר הפרטי כיצד לעודד השקעות רחבות היקף בשירותים חברתיים.

כיום מתקיימים, אם כן, שני תחומי המדיניות הכלכלית, הכמ"ם ותחום ההשקעות החברתיות כהמלצות לפעולות וולנטריות בלבד ובעיקר למען מטרות גדולות, שאינן מצליחות להשפיע בשטח. העבודה תציע מודל דרך שבה ניתן לרתום מגמות אלו לעשייה מקומית בדרך של כלכלה משמעותית המסייעת להקטנת פערים חברתיים. המודל שיוצע בעבודה יציע מהלך משותף של הרשויות המקומיות, הקהילה והעסקים המקומיים, כך שעבור כל עסק שימוקם באחת מרשויות

הפריפריה תתאים הרשות המקומית, באמצעות גורם מתכלל מטעמה, סל פעולות לפיתוח קהילתי בו עשוי להשתלב עסק זה מחד ומאידך סל תמריצים (כלכליים ועוד) לעידוד העסק להשתתף בפיתוח הקהילתי המקומי. המודל יפעל להוות עוגן ממשי מכוון לטיפול בבעיות הכלכליות- חברתיות המקומיות.

4.5. מהי עמדתך לגבי מודל משולב - כמ"מ מקומי לפי תחום שיפוט תוך התייחסות דיפרנציאלית לתחום האזורי המורחב? למשל, באופן של רכש מקומי מספקי משנה?

5. **נציגי הרשויות המקומיות והאשכולות + נציגי המגזר השלישי - מוסדות עוגן** - האם בראייתך מוסדות ציבוריים גדולים ברשות שעליה הינך מופקד יכולים או נדרשים לפעול מתוך חשיבה קהילתית מקומית? האם מתקיימות ברשות המקומית פעילויות כאלו כיום?

6. **נציגי העסקים הפרטיים + נציגי המגזר השלישי - שורת הרווח החברתית** - מהו הערך שיתווסף לחברה עסקית לאור השתלבותה במערך הכמ"מ המוצע בעבודה? האם קיים ערך לחברה העסקית מעבר למשמעויות התמריץ הספציפי שתעניק הרשות המקומית לחברה? ממשל תאגידי, השקעה חברתית וכדו'.

7. **כלל המרואיינים - הנעת השוק לפעילות עצמאית** - כיצד עתיד מודל הכמ"מ המוצע בעבודה להמשיך את פעילותו באופן עצמאי עם צמצום/סיום הפעלת מודל התמריצים של הרשויות המקומיות? באיזה שלב, ואם בכלל, תוכל הרשות להפסיק את הענקת התמריצים באופן שהשוק המקומי יפעל בהתאם למודל באופן עצמאי?

## פרק ו' -

### הצעה לבחינה על ידי הרשויות המקומיות/אשכולות אזוריים לצורך הגברת מעורבות הרשות/האשכול האזורי להכוונת עסקים מקומיים לפיתוח הכלכלי - חברתי

כפי שהגדרנו ופירטנו בפרקים הקודמים, ישנן 2 גישות כלכליות המתפתחות בשנים האחרונות זו לצד זו ודומה כי הן משלימות אחת את השנייה ולא בכדי מתפתחות בתקופות מקבילות. מכאן, נבקש לבחון מימוש הגישה הכלכלית הכמ"מית באמצעות ה"השקעות החברתיות" החדשות, הלא הן ההשקעות התאגידיות כאמור בפרק ד' לעבודה זו.

לצורך כך ובהתאם למתודולוגיה בה נקטתי בעבודה זו (ובסיוע הכלים המתודולוגיים השונים שפורטו בפרק ה' לעבודה זו) והממצאים אשר התקבלו באמצעות מתודולוגיה זו, אפרט בפרק זה תכנית אפשרית ליישום שתי הגישות - כלכלה מקומית מקיימת ואחריות תאגידית. בפרק הבא (פרק ז') אערוך דיון בהזדמנויות והאתגרים הקיימים בתכנית זו.

כך, בשלב ראשון יופעל על ידי הגורם האזורי (מקומי או אזורי, לפי העניין) מודל שילוב כאמור (שילוב תאגידי ועסקים בפיתוח הכלכלה המקומית על מנת לקיימה כברת קיימא) אשר יציע תכנית לתמריצים על מנת להניע את הפעילות האמורה בשוק.

השימוש בתמריץ אינו טבעי לשוק קפיטליסטי ולרוב יש בו כדי לעוות את הפעילות הכלכלית בשוק. בשוק חופשי ומשוכלל, הנחת היסוד היא כי כולם יודעים הכל, אולם כשקיים פער בידע, מסיבות שונות, כגון: בשל ריחוקה של הפריפריה והעדר היכרות עם משאביה ונכסיה או בשל חסרון לגודל של פעילותה הכלכלית בפריפריה, יש בהחלט מקום להתערבותה של גורם הציבורי בבחינת "היד הנעלה" או "היד המכוונת" (שלטון מרכזי או שלטון מקומי או שניהם, לפי העניין). תמריץ, במקרה זה, יכוון להגדיל את רמת הידע ואפשר קיומן של פעולות משוכללות לקידום יעילות כלכלית ופיתוח.

הנחתי הינה כי מודל תמריצים מחד ומאידך המגמה ההולכת וגדלה של תאגידי הפועלים תוך יצירת מערכת פנימית של ממשל תאגידי/אחריות חברתית וכדו' - יביאו שניהם לידי כך שבחלוף שנים מספר בהן יופעל המודל האמור, תתקיים הפעילות באופן עצמאי וללא תמריצים, אלא לכל היותר - באמצעות הכוונה ומיקוד של הגורם

המתכלל, וזאת וודאי מתוך הבנת חשיבותה וערכה הממשי לפיתוח המקומי על ידי כלל הנוגעים בדבר.

מכל מקום, חשיבותה של התכנית תוך שילוב 3 המעגלים, הקהילה, העסקים והגורם המתכלל (רשות מקומית או אשכול אזורי), הינה ביצירת פעילות בעלת ערך ופוטנציאל ליצירת מוביליות בחברה הרלוונטית (של פרטים ושל קהילה) - יצירת הזדמנויות להכשרה מקצועית, הזדמנויות ניסיון בתעסוקה ועוד<sup>34</sup>.

בראש ובראשונה, יוסט השיח מעיסוק בפערים לזיהוי פוטנציאליים, נתונים אזוריים (נכס אזורי בר קיימא) וכדו' שעשויים לתרום לקידום הכלכלה והחברה באזור. הגורם המתכלל יתבקש לדון ולאבחן כדלקמן:

1. מהם גבולות פרויקט הפיתוח?
2. מהם הנתונים והפוטנציאליים האזוריים שזוהו? בשלב זה יגובש "סיפור אזורי" (כפי שהיטיב להגדיר מסמך קפיצת המדרגה, מכון ראות, 2010) אשר ישמש חזון לאזור ומצפן ליזמויות מקומיות על בסיס תמונת עתיד רצויה שמשלבת בין כלל הנתונים והפוטנציאליים שזוהו. החזון האמור יקבע סדרי עדיפויות, ימנע פיזור משאבים, יוצר שילוביות בין מיזמים שונים באזור ויהווה בסיס והכוונה לכל פעילות הפיתוח שתתפתח בעתיד.
3. מה עשוי להיות הפוטנציאל הארצי/הגלובלי של אזור פרויקט הפיתוח?
4. מי הם השחקנים הרלוונטיים לקידום הפרויקט? מי הם בלי ההון בעיר? מי הם עסקים פוטנציאליים להקים את עסקם בעיר? יזמים כלכליים, יזמים חברתיים, מוסדות ובהם אקדמיים ורשויות שפעילותם משפיעה על עיצוב תכנית הפיתוח או מושפעת ממנו.
5. כיצד ניתן לגייס כל אחד מהשחקנים הרלוונטיים לפרויקט ומהו האופן המיטבי בו ניתן לגייסו לצורך הפקת הערך המוסף המירבי להשגת המטרה?

בהמשך יפורטו בתת-הפרק ו.1 פעולות הפיתוח בעלות הפוטנציאל לצמצום פערים חברתיים-כלכליים בהן נרצה לראות את שילובם של התאגידים/העסקים שיפעלו בגבולות המקומיים/אזוריים.

---

<sup>34</sup> ה.ש. 32

**הצעת מטרות פיתוח קהילתי למימוש על ידי עסקים המשתתפים****בפיתוח הכלכלי - חברתי**

בהתאם לעקרונות גישת הכלכלה המקומית המקיימת ותחום האחריות התאגידית והערכים המנחים גישות אלו, אציע מספר פעולות פיתוח מכלל התחומים. להן יפורטו פעולות בתחום הכלכלי בסעיפים 1-10; ופעולות בתחום החברתי בסעיפים 11-20:

1. רישות בין עסקים, ארגונים, נותני שירותים, מוסדות הכשרה ומחקר - לצורך זליגת מידע מהיר על מנת להעניק מענה מהיר ויעיל לקהל הלקוחות האזורי.

2. יצירת קישור למוסדות מחקר והכשרה לסיפור האזורי - מוסדות מחקר ופיתוח תורמים לפיתוח הידע התיאורטי המשלים את הניסיון מהשטח ובכך מזינים תהליך חדשני.

3. טיפוח עסקים קטנים ובינוניים - לעסקים קטנים יש יכולת גמישות גדולה יותר ועל כן הם בעלי יכולת גבוהה יותר לתת מענה לביקושים ולצרכים חדשים. בנוסף, עסקים קטנים הינם המעסיק היציב ביותר במשק בעיתות משבר. מטעמים אלו ישנה חשיבות עליונה בטיפוח ועידוד הקמת ופיתוח עסקים קטנים ובינוניים. בכלל זה, עידוד הרכש המקומי מעסקים אלו כמובן<sup>35</sup>.

4. הכשרת עסקים מקומיים למהלך עסקים תחרותי - פירון גבוהה וחדשנות משגשים מקום בו מתקיימת תחרות לצד תיאום בין עסקים, ספקי שירות ומוסדות (לצורך הסרת חסמים המשפיעים על התפתחות כל אחד מהם). התחרות הפנימית מחייבת את כלל השחקנים להשתפר ולהציע ערך גבוה ללקוחותיהם.

---

<sup>35</sup> בעניין זה ר' גם: Local procurement – making the most of small business, one year on (2013), 14

וגם: kim loader (2016), Is local authority procurement supporting smes?an analysis of practice in English local authorities, 30

5. רכש מקומי - רכש עבודות, שירותים וטובין מעסקים מקומיים הנדרשים לצורך פעולתם השוטפת של העסקים המשתתפים<sup>36</sup>. מחקרים שנערכו בעיקר באנגליה ובארה"ב הוכיחו כי שינוי במדיניות הרכש של תאגידים גדולים מקומיים (וכמובן, רשויות מקומיות) משפר באופן משמעותי את מצבם ופעולתם של העסקים המקומיים, ותורם לפיתוח הכלכלי ולחוסן של היישוב. כך למשל, הסדרת מכרזים וחוזים באופו שיאפשרו כניסת עסקים קטנים ובינוניים עשויה לשפר את תפקודם, להגדיל את הכנסותיהם ואף את הכנסות הרשות המקומית (אשר וודאי ישרתו את כלל הציבור).
6. עידוד מחקר ופיתוח של מיזמים טכנולוגיים להתמחות בתחומי הידע הקשורים בנכסים ובצרכים המקומיים/אזוריים.
7. הקמת קרנות הון סיכון שיתמחו באזור וישקיעו ממון במיזמים לפיתוח מקומי/אזורי.
8. מימון מסגרות צהרונים וחוגים אחה"צ לילדים בגילאים הצעירים - על מנת לעודד תעסוקה איכותית ומשמעותית להוריהם, במסגרת משרה מלאה.
9. מימון מסגרות הזנה לילדים בארוחות הצהריים (או שילובם בתפוקות חדר האוכל של המפעל) - לעידוד תעסוקה איכותית ומשמעותית להוריהם במסגרת משרה מלאה.
10. ביצוע התאמות במבנה ההעסקה בעסק לצורך התאמה לקהל המשתתפים בכוח העבודה המקומי. לדוגמא: באמצעות התאמת שעות העבודה היומיות וכן אורך שבוע העבודה לבנה קהילתי של משפחות גדולות (שבוע עבודה בן 5 ימים בלבד, עד השעה 16:00 בכל יום)<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> לעניין זה ר' גם: Lutz pruess (2009), **Adressing sustainable development through public procurement: the case of local government**

<sup>37</sup> ר' למשל פרויקט מיינדסט בעיר ירוחם - <http://www.mindcet.org>

11. הכשרת עסקים מקומיים לאספקת שירותיהם לתאגידי גדולים בעלי שלוחה ברשות המקומית - ההכשרה לעמידה בסטנדרטים (שדרוג ואימוץ כללים טכניים ומהותיים) של התאגידי הגדולים המהווים "ייבוא" מהמרכז תסייע לעסקים המקומיים גם לצורך אספקת שירותים לעסקים אחרים באזור בפרט ובמרכז בכלל. כך למשל, הכשרה לצורך קבלת תקן ISO3000 או הכשרת רכבי ההסעות של חברות הסעה מקומיות בקרית גת לצורך מתן שירותי הסעות לעובדי ואורחי חברת אינטל<sup>38</sup>.

12. הכשרת תושבים מקומיים לעבודה בעסקים הקיימים באזור - בפעולה משותפת של הרשות המקומית/הארגון האזורי ושל העסקים לטובתם יוכשרו העובדים<sup>39</sup>.

13. הענקת תמריצים לעידוד העסקתם של אנשים עם מוגבלויות בפרט, ובכלל עידוד תעסוקה הולמת של בני קבוצות חברתיות הנתונות לאפליה או להדרה. בהקשר דנן, יכול שהתמריצים יהיו תנאי לעבודה עם עסק מקומי שיעסיק אחוז מסוים מאוכלוסייה מסוימת וכדו'.

14. מיזמים להעסקת אוכלוסיות מודרות - חרדים, אתיופים, בעלי מוגבלויות.

15. מימון העסקת מורים למגמות ייחודיות וגבוהות (בשלב ראשון יידרש מימו מיוחד וחרג לצורך "ייבוא" מהמרכז בשל מחסור ממשי בפריפריה בשלב זה) - במסגרת עידוד המצוינות הריאלית על ידי משרד החינוך, יש לאפשר לימודים במגמות הגבוהות ללא כל קשר למספר הלומדים במגמה.

16. הקמת מערך הסעות למועסקים במיקומים מרוחקים ממגוריהם - לצורך ביטול חסם ההתניידות המורכבת שעשוי להוות גורם מכריע בהחלטה על יציאה לעבודה.

---

<sup>38</sup> ר' ה.ש. 25.

<sup>39</sup> לדוגמא: תכנית "אופק" של אינטל ישראל – הכשרה משותפת של משרד העבודה ואינטל ישראל לתושבי הדרום אשר הינם בעלי תעודת בגרות בלבד להתמקצעות בחדר הייצור. ר' ה.ש. 30.



17. יצירת תכניות לסיוע ולליווי נוער במצבי סיכון - מובן מאליו כי השפעתה של פעילות זו תנפק ערך למעגלים רבים ושונים ולא רק לבן נוער כזה או אחר אשר ישתתף בתכנית. מובן, כי פעילות בתחום זה מסייעת לפיתוח ושינוי אורח חיים משפחתו של הנער/ה, מעגלים חברתיים וכדו'. שינוי אורח החיים כאמור וקטיעת דפוס מצב הסיכון למעשה מפתחת גם את שולי החברה, בשונה מיצר הפעולות המוצעות לעיל ולהן אשר מטפלות בחלקי החברה שמקובל לראות כנורמטיביים יותר.

18. תכנית לקידום נוער לקראת לימודים אקדמיים (אוניברסיטאות וכדו') באמצעות קיום וסיוע במימון קורסי פסיכומטרי או הכנה למבחני הקבלה למוסד האקדמי<sup>40</sup>.

19. הקמת ותפעול מערך שיעורי עזר לילדים בגילאי ביה"ס<sup>41</sup>.

20. ייזום קורסים לאימון והכשרת הורים/מפגשי העשרה - יצירת מסגרת ביתית תומכת לקידום הנוער ללימודים אקדמיים, לחדשנות ולהצטיינות.

## **פרק 2.1 הצעת תמריצים לעסקים שישתתפו בפיתוח כלכלי-חברתי - שלב התכנית הראשוני (תמרוץ)**

1. השתתפות במימון פרויקטים של פיתוח קהילתי באמצעות הקצאות סכומים קטנים להתנעת התהליך. ניתן להתנות את המימון האמור בהשקעת סכום זהה על ידי העסק.

2. סיוע באמצעות הקצאת יועץ בסבסוד עירוני לתהליך השיתוף של העסק בפיתוח הקהילתי.

---

<sup>40</sup> לדוגמא: תכנית "חמש פי 2" של חברת אינטל בשיתוף משרד החינוך, להכשרת מהנדסים לצורך איוש משרות בחברת אינטל. כמו כן, פרויקט "אופקים להייטק" של קבוצת רד-בינת להכשרת נוער בעל פוטנציאל בפריפריה ללימודים ריאליים גבוהים. ר' ה.ש. 20.

<sup>41</sup> לדוגמא: מערך התנדבותי של עובדי אינטל ישראל למתן שיעורי עזר במתמטיקה לידי תושבי אזור הדרום, הן בבתייהם והן במפעלי החברה (תוך מימון הוצאות הסעה), על מנת ליצור "גאוות יחידה" ושאיפה להצטיינות ולמסלול קריירה משמעותי. ר' ה.ש. 30.

3. שילוב נציגי העסק בתהליכי פיתוח קהילתי, דיוני חשיבה וקבלת החלטות.
4. סיוע בסבסוד עסקאות רכש מקומי.
5. סבסוד הכשרות מקצועיות כנדבך בתהליך העסקה של אוכלוסיות מסוימות על ידי העסק.
6. הקצאת מבנים בבעלות/בניהול הרשות המקומית לצורך הפעלת הפרויקט לפיתוח הקהילתי.
7. סבסוד פעולות לפיתוח וטיפול עסקים מקומיים - מימון תהליכי הכשרה לקבלת תקנים שונים וכדו' (כחלק מתהליך הפיתוח שמנהל העסק עבור העסקים המקומיים).
8. התניית רכישת שירותים, עבודות או טובין מעסקים אלו בהעסקת אוכלוסיות הנתונות לאפליה או הדרה - מכרז הרשות המקומית ייקבע כי יינתן יתרון למבצע הפרויקט באמצעות העובדים האמורים.

### **פיקוח ובקרה - מנגנון מקומי מתכלל**

### **פרק 3.1**

לצורך הנעת הקישוריות בין המגזר העסקי לקהילה, מוצע כי הרשות המקומית/הארגון האזורי יעמיד לטובת הפעילות גורם מתכלל, מפקח ומבקר. בכלל זה, מדובר בגורם שימנה צוותי עבודה נושאים, יעביר מידע, יחלוק ניסיון ויפעל לאיגום משאבים לצורך שיתופי פעולה מקומיים ואזוריים. גורם זה יקשר בין השטח לשלטון המקומי (והמרכזי, בהתאם לצורך) והפלטפורמה אשר ייצור לשיתוף הפעולה בין הקהילה לעסקים תהווה המקום בו מעוצב הסיפור המקומי/האזורי וממנו הוא ישוקף לקהילות, לעסקים ולארגונים הרלוונטיים להתנעת הפעילות. בפעילותו יתמקד הגורם המתכלל בקידום תמריצים לשיתוף פעולה מקומי/אזורי בפרט, ובקידום פתרון לחסמים המרכזיים הבולמים את הפיתוח בכלל.

גורם זה ימפה באופן שוטף את היזמויות הקיימות והמתפתחות באזור, כמו גם את העסקים המתעתדים להתמקם באזור (בין עסקים שצמחו במקום ובין עסקים מהמרכז אשר יקימו מרכזים/שלוחות באזור) ויתעדף תחומי פעולה בקהילה וכן שירותים ותעשיות שעולים בקנה אחד עם הצורך המקומי/אזורי לפיתוח מקיים. כך תיווצר גם שקיפות ובהירות באשר לפעילויות שיוכלו לזכות בתמריצי הרשויות. איתות זה מקטין את אי הוודאות של היזמים ומעודד יזמות מקומית ואזורית. בסופו של תהליך גורם מתכלל זה יסייע ביצירת הקישור בין חברות ויזמים השוקלים לפתוח עסק באזור לבין תחומי ההתמחות מתפתחים באזור וצרכי הקהילה לצורך פיתוח כלכלי – מעין "תפירת חליפה" מתאימה בהתאם לצרכי המקום ויכולות העסק משותף.

נציג שתי אפשרויות לגורם מתכלל כמוצע - גורם מקומי כ"יחידת תכנון אסטרטגי" וגורם אזורי כ"אשכול אזורי". להלן:

**א. יחידות תכנון אסטרטגי** - בעשורים האחרונים התרחבו מאד תחומי העיסוק של השלטון המקומי בשל נטיית השלטון המרכזי לצמצם את מעורבותו הישירה ברמה המקומית, והן בשל התחזקות מעמדו הפוליטי ויכולתו הביצועית. שינוי זה הגביר את המורכבות בשלטון המקומי ויצר צורך בהתמודדות עם נושאים חדשים, כגון: תיאום לצורך התווית מדיניות כוללת, יצירת סדרי עדיפויות בין היעדים השונים, גיוס משאבים המבוסס על פיתוח כלכלי, יזמות ושותפויות עם הסקטור הפרטי והמגזר השלישי והרביעי, הקמת קואליציות ושותפויות ושיתוף הציבור.

נוכח האמור לעיל, בימים אלו מפתח משרד הפנים מודל להקמת יחידות תכנון אסטרטגיות ברשויות המקומיות. יחידות אלו עתידות לסייע בידי ראש הרשות והמנכ"ל לעצב מדיניות כוללת ולהביאה לידי ביטוי ביעדים אסטרטגיים של הרשות המקומית, בתכניות העבודה (הרב שנתיות והשנתיות), בקבלת החלטות ותעדוף ובתכניות ליישום. היחידה עתידה לפעול באמצעות הובלת מהלכי תכנון, ניהול ובקרה של תכניות העבודה, מחקר והערכה לאור נתונים ויצירת מארג יחסי גומלין עם הסביבה המוניציפלית הקרובה ובעלי העניין לזיהוי ויצירת הזדמנויות - הקמת קואליציות ושותפויות ושיתוף הציבור.

יתרונה של יחידת התכנון האסטרטגי ברשות הינו נוכח מאפייני תפקידיה כדלקמן:

1. תכנון אסטרטגי כתהליך שיטתי לקבלת החלטות הממקד את תשומת הלב בתחומים מרכזיים ומחוללי שינוי, באמצעים וכלים המאפשרים לקדם את הפיתוח בתחומים אלו. תהליך זה מספק מסגרת כללית לפעולה כדי להשיג יעדים מוסכמים, ואשר באמצעותו ניתן לקבוע קדימויות בין מספר יעדים ומטרות, להחליט החלטות מושכלות ולהקצות נכונה משאבים מוגבלים דוגמת קרקע, זמן, כסף וכישורים. אם כן, לתהליך התכנון האסטרטגי ברשות המקומית שלושה מאפיינים חשובים:

2. תהליך היוצר שינוי בדפוסי החשיבה והעבודה, של הרשות המקומית בעבודתה השגתית והן בקרב שותפיה בתהליך. תהליך התכנון האסטרטגי מבוסס על דפוסי חשיבה, תכנון ופעולה חוצי מחלקות ותחומים. גם כאשר תהליך התכנון האסטרטגי מיושם בתחום מוגדר, דוגמת תכנית למערכת החינוך או התיירות, ההקשר המקומי מחייב דפוסי חשיבה רחבים ועבודה חוצת תחומים ומחלקות.

3. התכנון האסטרטגי מתקיים בד בבד עם ניהול התכנון, המעקב, המחקר, ההערכה והבקרה של תכניות העבודה והפרויקטים השונים ברשות המקומית. ראיית השלם והסנכרון בין האסטרטגי לשוטף הם ערך מוסף שמעניקה היחידה לתכנון אסטרטגי, לטובת ניהול תכנון בראייה ארוכת טווח ברשות המקומית.

4. ייחודה של היחידה לתכנון אסטרטגי, כמהלך חוץ סטטוטורי בכך שהעשייה הינה חלק בלתי נפרד ממנו, והיא שלב הכרחי בתוך הרצף של מדיניות-תכנו-ביצוע; רק כאשר הפעולות בתכנון מגיעות לידי ביצוע הן מקדמות את השגת היעדים והמטרות המוסכמות.

לאור תפקידיה הנ"ל, היחידה עתידה לפעול במספר מעגלי שותפות אשר רלוונטיים לפעילות הכמ"ם כדלקמן:

1. מעגל פנים רשותי ומכוון לעבודת "כתף מול כתף" עם אגפי הרשות, באופן שוטף וקבוע כמעגל שותפות ראשון. היחידה עתידה ליצור כיוונים ולאחר מכן תגדיר, יחד עם האגפים הרלוונטיים, את התכנית האסטרטגית. היחידה תבצע תכנון מלווה שיהווה את חיבור היחידות לסדר היום הניהולי על ידי ניהול ואיגום תהליכי תכנון משלביו הראשונים ועד הביצוע. בהמשך יגזרו תכניות העבודה של האגפים מתוך התכנית האסטרטגית.

2. מעגל המרחב האזורי של הרשות - שותפיו עם מנהלות האשכולות או מנהלות אשוריות אחרות, בכדי למנף הזדמנויות משותפות ולאחד משאבים.

3. מעגל השותפות עם הקהילה המקומית - בעידן הנוכחי ובעיקר בהקשרי כמ"מ, שיתוף הציבור הינו מהלך מתבקש אשר מייצר הכרה, רעיונות, יכולת מיקוד ותעדוף ובכך תורם לחיזוקה של הרשות וליכולת לממש את תכניותיה.

נכון להיום, פועל משרד הפנים ליישום פיילוט בשש רשויות ראשונות באזור הנגב ובהן - ירוחם, שדרות, נתיבות ועוד.

**ב. אשכולות אזוריים בחסות משרד הפנים** - בעשור האחרון החלו לצמוח בפריפריה יוזמות מקומיות ליסוד שותפויות אזוריות בין רשויות שכנות לקידום מהלכים אזוריים משותפים לרווחת כלל הרשויות. היוזמה הבולטת ביותר הייתה בשנת 2009 עם הקמת האשכול הראשון בגליל המערבי על ידי רשויות האזור בהובלת ראש עיריית מעלות-תרשיחא ויו"ר מרכז השלטון המקומי דאז מר שלמה בוחבוט. יוזמה חשובה נוספת הייתה, בגליל המזרחי - בשנת 2006 - עם הקמת פורום ראשי רשויות לאחר מלחמת לבנון השנייה במטרה לאחד כוחות לקידום מהלכים לפיתוח אזורי, כלכלי וחברתי.

היזמות המקומיות הנ"ל אפשרו הקמת שותפויות נוספות על בסיס קול קורא שהתפרסם בדצמבר 2012 על ידי משרד הפנים (בשיתוף עם משרד האוצר, מרכז השלטון המקומי וגוינט-ישראל) להקמת אשכולות אזוריים תוך אימוץ עקרון הוולונטריות והזמנת הרשויות המקומיות עצמן להציע מסגרות אזוריות משותפות עם רשויות שכנות. בפועל, הוקמו חמשה אשכולות בהתאם לקריטריונים שנקבעו בנוגע לגודל האשכול; תמהיל הרשויות המרכיבות אותו; מרחק בין הרשויות ועוד.

מהלך זה הביא לייסוד ומיסוד 5 אשכולות אזוריים בפריפריה:

- אשכול בית הכרם
- אשכול גליל מזרחי
- אשכול גליל מערבי
- אשכול נגב מזרחי
- אשכול נגב מערבי

האשכולות פועלים בתחומים מגוונים שנבחרו על ידי הרשויות המקומיות במטרה להביא לאספקת שירותים יעילה ופיתוח מקומי ואזורי תוך ניצול יתרונות לגודל ואיגום משאבים. שיתוף פעולה זה אינו בא על חשבון ריבונותן הפנים-יישובית של כל רשות מקומית.

המבנה הארגוני של האשכול הינו במתכונת של מטה צר ויעיל ובעל מספר נמוך של רמות היררכיה ארגונית עם גמישות לצמיחה ולפיתוח של תחומי והיקפי פעולה. מעבר ליעילות הארגונית, בלב התפיסה של 'מטה צר' עומדת ההבנה כי לרשות האשכולות עומדים ידע ומשאבים מקצועיים רבים בקרב עובדי הרשויות שמרכיבות את האשכול. לאור זאת, פועלים במסגרת האשכולות פורמים מקצועיים של בעלי תפקידים ברשויות המקומיות שתפקידם להתוות את הדרך לאשכול ולפתח כיווני פעולה חדשים. האשכולות פועלים בהתאם למדריך הפעלה שנערך על ידי משרדי הפנים והאוצר לעידוד קידום שירותי ליבה מוניציפאליים.

בכוונת משרדי הפנים והאוצר לעגן אשכולות אלו במסגרות של איגודי ערים ובכך למעשה יהפכו לגופים סטטוטוריים בניהול הרשויות המקומיות החברות באשכול.

דוגמא לפעילות אשכול נוכחי (אף שטרם עוגן כאיגוד ערים) הינה 'אשכול גליל מערבי'. הנהלת האשכול עוסקת בשילוב בין הרשויות החברות בו, על מנת ליצור חשיבה מערכתית ואסטרטגית ארוכת טווח, מחד גיסא, ומיקוד בפרויקטים ישומיים, מאידך גיסא. כמו כן, משמש האשכול כמתאם בין יוזמות ממשלתיות המתקשות למצוא מסגרת מקומית לביצוע, לבין יוזמות מקומיות הזקוקות לשיתוף משרדי הממשלה. כך למשל, אכלוס אזור התעשייה המשותף בכסרא-סמיע ופקיעין שיזם משרד הכלכלה והתאפשר בתיווכו של האשכול, בניהולו על ידי הנהלת אזור התעשייה תפן בשיתוף עם מועצת כסרא-סמיע שנהנית מתשלומי הארנונה. בנוסף, האשכול מקשר בין גורמים שונים הפועלים באזור - תעשייה, מוסדות מחקר ויזמים - על מנת לעודד חדשנות אזורית. בימים אלה מתמקדת פעילותו של האשכול בתכנית לפיתוח כלכלי באזור (המרחב הרב-תחומי) אשר מבקשת למנף נכסים ייחודיים לאזור. השלב הראשון בתכנית כולל את הקמתה של חממה תעשייתית. אשר תתמוך במיזמים טכנולוגיים חדשניים, תוך שיתוף פעולה עם התעשייה ומוסדות המחקר הקיימים באזור.

## פרק ז' -

### דיון: הזדמנויות ודילמות

סיכום הפער התפיסתי ובגינו המצב הקיים, יסייעו לנו בניתוח ההזדמנויות והדילמות הגלומות בהצעה נשוא עבודתי זו -

1. **מטרה** - כיום, מטרת המדיניות הממשלתית ביחס לפריפריה הינה צמצום פערים ביחס למרכז. בפועל, הפערים בין המרכז לפריפריה אינם מצטמצמים מזה שנים ארוכות.

2. **תפיסה** - כיום, ישראל צריכה ויכולה לתפקד כאזור כלכלי אחד שתל אביב במרכזו. במציאות, על אף קוטנה, בישראל שונות גיאוגרפית, דמוגרפית ותרבותית מהגבוהות בעולם.

3. **הגדרת אזור** - כיום, אזור הוא מה שהממשלה קבעה ככזה. אזורי הפריפריה מוגדרים על בסיס שקלול של ריחוק מהמרכז ומישובים אחרים. במציאות, אזור הוא מרחב גיאוגרפי שיש לו היגיון ברור מבחינה גיאוגרפית, היסטורית, דמוגרפית, כלכלית או מבחינת החזון האזורי שהוא מייצר.

4. **גורם מוביל פיתוח והכלים לפיתוח** - נכון להיום, הממשלה היא שמובילה את הפיתוח. ונתפס כי השלטון המקומי אינו מסוגל לשאת באחריות לפיתוח. עוד, כיום מפעילה הממשלה כלים אחידים בין אזורי הפריפריה: סובסידיות וסיוע (סיוע ליצואנים, חממות טכנולוגיות, סבסוד קרקע למפעלים וכדו'). בפועל, נוכחנו ללמוד כי הממשלה לבדה אינה מצליחה להניע פיתוח, הן לצורך פיתוח מקומי נקודתי והן לצורך הנעת שיתופי פעולה אזוריים.

5. **תעסוקה** - ההישג המידי המבוקש כתוצאה מהפיתוח המדובר הינה יצירת תעסוקה מכל סוג שהוא בטווח הקצר. בפועל, שיעורי האבטלה לא ירדו והמבנה הענפי בפריפריה לא השתנה באופן מהותי.

6. **מנוע השינוי** - לשיטת הפיתוח כיום, השינוי יגיע מבחוץ באמצעות ייבוא אוכלוסייה איכותית ומפעלים וצמצום המרחק למרכז. בחינת מצבה של הפריפריה כיום מעיד על הגירה שלילית מתמשכת וקיומם של מתחים בין מגזריים. הוכח כי פיתוח תשתיות פיזיות לבדו אינו מצליח לחולל את הפיתוח האזורי. מכאן, שיש צורך למסד מדיניות פיתוח אזורית הנשענת על מיצוי מנכסים אזוריים.



לאור המשמעויות המפורטות בפרקים הקודמים ולעיל, אדון בהזדמנויות ובדילמות העולות במסגרת הצעת העבודה, כדלקמן:

1. **גישת הפיתוח על פי עקרונות הכמ"מ מייצרת שיטה לפעילות**

**תאגידי/עסקית באחריות חברתית** - כפי שציינתי בעבודתי זו, תחום הפעילות באחריות חברתית על ידי תאגידי/עסקים עודנו בחיתוליו אולם כבר בשלב זה מובן כי השיטתיות בה תתקיים הפעילות הינה הכרחית לצורך יצירת השפעה, וודאי כזו הניתנת למדידה. גישת הכמ"מ המוצעת גם היא בעבודה זו, כגישה לפיתוח כלכלי מקומי, עשויה להוות פלטפורמה לפעולות האמורות. את, נוכח עקרונות גישת הפיתוח וסט התיאוריות והפרקטיקות הנהוגות בה. בדרך זו, ניתן יהיה לייצר פעילות שתהווה "חליפה" למקום הספציפי בו תופעל, ומנגד - פעילות אינטואיטיבית ככל הנראה לא תוכל לייצר זאת.

2. **יצירת כלכלה תלויה מקום תגביר את חוסנו הכלכלי של אזור** - התמקדות

בנכסים אזוריים תאפשר יצירת תעשיות תלויות מקום המחויבות לו גם בעת משבר. פיתוח כלכלי המבוסס על הנכסים של האזור יספק לו יתרון יחסי ועשוי לספק תעסוקה המותאמת לאוכלוסייה המתגוררת בו.

3. **התמחות אזורית תתרום לגיוון התוצר הלאומי של ישראל** - מחקרים מראים

כי ענף ההיי-טק לא יוכל להמשיך להיות 'קטר' יחיד המושך אחריו את כלל המשק<sup>42</sup>. משום כך, מודל של פיזור סיכונים, הנשען על תעשיות ייחודיות בכל אזור, עשוי לחזק את חוסנה הכלכלי של המדינה.

4. **מודל מקומי או מודל אזורי לפיתוח לפי עקרונות גישת הפיתוח כמ"מ** -

דומה כי הדרך המועדפת על העוסקים בתחום הינה לפיתוח אזורי באמצעות מיצוי נכסים אזוריים על מנת שבדרך זו תתפתח צמיחה כלכלית בת קיימא בישראל - חלוקה מאוזנת יותר של פירות הצמיחה ושיפור יכולת הממשלה להניע פיתוח כלכלי ולפיזור האוכלוסייה.

עם זאת בל נשכח כי מובן שהחלטה של יישום תפיסת פיתוח אזורית משמעותה ויתור, במובן מסוים, של הרשויות המקומיות על קידום הפיתוח באופן מקומי כך שבהכרח מדובר בהקטנת הכנסותיהן המקומיות מארנונה משטחי מסחר ותעשייה. מכאן, שגם בהקשר האינטרסים של הרשות אנו ניצבים בפני בעיה -

---

<sup>42</sup> בנטור אבי (2009), עתידו של מנוע הצמיחה הישראלי, 29.

בעוד שהאינטרס המרכזי של הרשות הינו להגדיל את הכנסותיה ולשם כך תחפוץ בהיקף מפעל גדול ככל הניתן, הרי שתוצאה זו אינה בהכרח מיטבית לנושא הפיתוח הכלכלי שכן מפעל כאמור אינו בהכרח בעל יכולת התרומה המשמעותית ביותר לפיתוח הכלכלי בקהילה המקומית.

מובן, כי גודל האזור עשוי להשתנות ממקום למקום בהתאם לנתונים האזוריים, מספר התושבים ברשות המקומית ושיקולים נוספים. האזור יכול את הרשויות המקומיות, הקהילות, הארגונים והעסקים שנכסיהם והתמחויותיהם מתאימים לרוח ה'סיפור האזורי'. מצד אחד, רצוי שההתארגנות האזורית תכלול מסה קריטית של רשויות ועסקים כדי לייצר ערך משמעותי של פיתוח. מצד שני, רצוי שלא תהיה גדולה מדי כדי לשמר רשת אינטימית המבוססת על היכרות אישית ושיתופי פעולה בלתי-אמצעיים. מחד, הסיפור האזורי צריך שיגשר על השוני בין קהילות שונות ויתחשב במידת האפשר באינטרסים השונים. זאת, על מנת שפירות הפיתוח יגיעו למרבית האוכלוסייה ויביאו לשיפור באיכות החיים של כלל התושבים באזור. בכלל זה, הסיפור אזורי בפריפריה יכול גם קהילות לא-יהודיות.

אם כן, ההזדמנויות והאתגרים הכרוכים בפעילות אזורית או מקומית יפורטו להלן ויהוו שלד לבחינת הצעת מודל מיטבי ליישום תכנית הפיתוח, כפי שיוצג בפני מקבלי ההחלטות:

4.1 **התמחות אזורית וגלובלית תביא להגדלת העוגה הלאומית** - התגבשותם של מספר אזורים, המתמחים בתעשיות ובשירותים ייחודיים, תתרום לפיתוח כלכלי באופן שממצה מנועי צמיחה חדשים, ואינו בא על חשבון צמיחתם של אזורים אחרים במדינה.

4.2 **חדשנות אזורית תשפר את יכולת המשק להשתנות** - קידום חדשנות ברמה האזורית ישפר את יכולת ההשתנות הלאומית בהתאם למגמות עולמיות ותאפשר שינוי בהרכב התוצר במשק. זאת כיוון שרעיונות, ידע וטכנולוגיה, שכיום אינם מנוצלים, יאורגנו מחדש, בצורה שתיצור כושר תחרות וצמיחה כלכלית.

4.3 **הגברת אפקטיביות המשילות של השלטון המקומי** - שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות עשוי לסייע בהגברת יכולת המשילות של הרמה המקומית. התארגנות זו מייצרת יתרונות לגודל ומאפשרת להוציא לפועל פיתוח כלכלי מבלי לפגוע במרקם הקהילתי המקומי.

- 4.4. **גיבוש חזון ארוך טווח שחורג מהמרחב המוניציפלי שלהן ומתייחס לאזור כולו** - לרשויות מקומיות יש נטייה לפתח חזון שמוקד בתחומי השיפוט שלהן. חזון שכזה עשוי להחמיץ את הפוטנציאל הטמון בנכסים האזוריים ולהנציח 'משחק סכום אפס' בין הרשויות.
- 4.5. **הפעילות האזורית עשויה להגביר את יכולת הממשלות של הממשלה** - בנושאים בהם יתקיים שיתוף פעולה במסגרת התארגנות אזורית (כך למשל, יוזמת אזורי התעשייה המרחביים), יתכן שהממשלה תצליח לעבוד עם פחות רשויות מקומיות, ובכך תייעל את פעילותה.
- 4.6. **זיהוי החסמים האזוריים מאפשר מתן פתרון ממוקד ואפקטיבי** - זיהוי חסמים אזוריים המעכבים צמיחה מהירה עשויים לסייע לממשלה למקד את ההטבות והמשאבים שהיא בין כה וכה מעבירה לשלטון המקומי וכך להגביר את האפקטיביות של הכלים הממשלתיים. כך למשל, באזור אחד הממשלה תנתב את משאבי הפיתוח להקמת מרכז הכשרה מקצועית ובאזור אחר היא תנתב אותם לפיתוח תשתיות פיזיות.
- 4.7. **הסכמה אזורית על הצעדים הדרושים לפיתוח מחזקת את הלגיטימציה של החלטות השלטון המרכזי** - יצירת הבנה משותפת בין הממשלה לאזור לגבי הצעדים הדרושים לפיתוח, מחזקת את הלגיטימציה של הממשלה ואת יכולתה לבצע החלטות מורכבות.
- 4.8. **פעילות אזורית תתייחס הן לחסמים מגזריים והן לחסמים אזוריים** - מגזרי המיעוטים סובלים הן מחסמים ייחודיים למגזר והן מחסמים תלויי אזור, ולכן יש להתייחס לשניהם (כך למשל, התארגנות אזורית בגליל תתייחס לחסמים המאפיינים את המגזר הערבי כמו הקמת מעונות יום ולסוגיות אזוריות כגון העדר מרכזי כשרה).
- 4.9. **פעילות אזורית יוצרת "תודעה אזורית" שעשויה למתן נטייה לבידול** - פעילות אזורית עשויה להיות אפקטיבית יותר בהכללתם של מגזרים בהשוואה למדיניות שמתמקדת אך ורק בפערים ובשוני בין האוכלוסיות. זאת מכיוון שהיא עשויה ליצור 'תודעה אזורית' אשר באמצעותה פרטים, קבוצות וארגונים יחוו השתייכות לאזור. תודעה זו עשויה למתן נטייה מגזרית לניכור ולהתבדלות מהמדינה.

4.10. **התארגנות אזורית אפקטיבית תכליל יישובים ורשויות חלשות -**  
שיתוף פעולה בין רשויות המצויות על רצף גיאוגרפי יוצר הכללה של רשויות חלשות, הסמוכות לרשויות חזקות, שכן כלל תושבי האזור יהנו מההשקעה בפיתוח האזורי (כך, למשל, ניהול אזור התעשייה כסרא-סמיע על ידי המועצה התעשייתית תפן. הרשות הדרונית תהנה מניהול מקצועי של אזה"ת ומהארנונה שתגבה מעסקים שישתכנו בו.

4.11. **שגשוג של אזורים יביא לצמצום פערים כלכליים וחברתיים בין הפריפריה למרכז -** כאשר אזורים שונים ברחבי הארץ ישגשגו, ייחלש הקשר המובהק הקיים כיום בין מיקום גיאוגרפי לבין מדדים חברתיים וכלכליים, ותתקיים חלוקה שונה של פירות הצמיחה.

4.12. **מיצוי נכסים אזוריים ימשוך אנשים וחברות לאזורים על בסיס 'איכות המקום' -** 'איכות מקום' היא מכלול המרכיבים של איכות חיים הקשורים לנכסים של האזור כמו לדוגמה: איכות סביבה, רמת חינוך, נוף, קהילה, תעשייה ושירותים. מדיניות שתמצה נכסים אזוריים, תציע מגוון ואיכויות מובחנות, תעצים את הייחודיות האזורית הקיימת באזורים בפריפריה, תהפוך אותה למקור משיכה עבור חברות ואנשים שמתאימים לסיפור האזורי ותפחית את הצורך בשימוש בסובסידיות ממשלתיות. כך עשויה להשתנות מגמת ההגירה השלילית המאפיינת את הפריפריה כיום.

4.13. **החלוקה המוניציפאלית הקיימת לא מותאמת להגיונות כלכליים אזוריים ויוצרת חיכוכים וחוסר שיתוף פעולה -** חלוקה זו נובעת מהגיונות היסטוריים, כגון תנועות התיישבות שונות, שעל פי רוב מנותקת מהגיון גיאוגרפי, כלכלי או דמוגרפי שמתאימים לפיתוח כלכלי במאה ה-21. יתרה מכך, מבנה מערכת ההכנסה מארנונה יוצר מאבק מתמיד בין רשויות מקומיות שכנות וקווי הגבול ביניהן מעוררים חיכוכים רבים. בנוסף, חסרות מסגרות סטטוטוריות מתאימות לשיתוף פעולה ברמה האזורית.

4.14. **השלטון המרכזי לא מצליח לייצר מדיניות מערכתית התומכת בפיתוח אזורי -** חלק מהתקציבים המוענקים לרשויות המקומיות ניתנים בעקבות פניות נקודתיות ללא תיאום בין משרדי הממשלה השונים וללא בדיקת השפעתם המערכתית. לא זו אף זו, לאור האמור לעיל בדבר תיאור תשואת מאמצי הפיתוח הנוכחיים מובן כי המבנה,

ההתנהלות והכלים דורשים שכלול על מנת שיהיו מותאמים לפיתוח בעולם גלובלי. תופעה זו מועצמת בשל חולשתם של מחוזות משרדי הממשלה שהיו יכולים לייצר תמונה כוללת של הצרכים ברמה האזורית.

#### 4.15. **נכס אזורי שימונף על ידי כל שותפי האזור עשויה להיות איכות**

**מקומית - כלכלית או חברתית - שתהיה תחרותית ברמה הלאומית והעולמית** - מדובר בנכס אזורי שיתבסס על נתונים מקומיים כגון: אקלים, היסטוריה, מורשת, טבע ונוף. למשל: אזורים מסוימים בנגב עשויים לשמש מעבדה עולמית של מאבק בתהליכי המדבור ולהוות אבן שואפת לתעסוקות שונות לכל בני האזור, בתחומים השונים. יתרונו של הנכס האזורי לפיתוח כלכלת המקום הינה בכך שהגלובליזציה מאפשרת להון אנושי, סחורות וידע לנוע במהירות ובקלות ממקום למקום. היא גם יצרה סטנדרטים אחידים ודמיון רב בין הכלכלות הלאומיות. כתוצאה מכך, לעיתים קרובות, היתרון התחרותי היחסי של מדינה טמון דווקא בנכסים מקומיים ואזוריים שלא ניתן להעתיקם ממקום אחד למשנהו. בעולם גלובלי, הייחודיות המקומית הפכה ליתרון יחסי. תפיסה זו מנחה את מדיניות הפיתוח האזורי של ה OECD - ואומצה לאחרונה גם על ידי מדינות האיחוד האירופי<sup>43</sup>. במובן זה, ישראל מחמיצה פוטנציאל ליתרת מנועי צמיחה נוספים.

#### 4.16. **פעילות ברמה האזורית תמנע פעילות בניגוד עניינים וממניעים שאינם**

**ענייניים** - לאור מצבן של הרשויות המקומיות, כמתברר בשנים האחרונות, בכל הנוגע לטוהר המידות, פעולה באופן אזורי עשויה לנטרל יכולת ומוטיבציה של גורמים מקומיים לפעולות ממניעים שאינם ענייניים לפעולות הציבוריות.

#### 4.17. **פעילות אזורית מחייבת לעיתים תהליך מקומי מקדים** - בעיקר כאשר

מדובר ברשויות חלשות מבחינה כלכלית ופוליטית נדרשת הבשלה פנימית של המנהיגות והרשות המקומית, על מנת שההתארגנות האזורית תהיה אפקטיבית. במקרים אחרים, מדובר בעבודה

---

Commision of the European Communities(2008), **Green Paper on Territorial-Cohesion Turning** <sup>43</sup>  
**territorial diversity into strength**

קהילתית מקדימה בישוב על מנת שקהילה תתגבש סביב נקודות החוזק שלה ותהיה בשלה לטול חלק בסיפור האזורי. חשוב להמשיך ולתחזק תהליכים מקומיים אלו על בסיס קבוע.

4.18. **יש להותיר ברמה מקומית פרויקטי פיתוח נוכחיים** - גם אם תיושם גישת הפיתוח באופן אזורי, חשוב להותיר בידי הרשויות המקומיות את בעלותן על הפרויקטים הנוכחיים המתקיימים ברשויותיהם שכן בשלב זה הקהילה המקומית כבר נסמכת על פרויקטים אלו ונדרשת להם<sup>44</sup>.

4.19. **בחינת מודל משולב** - יש לשקול גם נקיטה בדרך פעולה משולבת. כמ"מ מקומי לפי תחום שיפוט תוך התייחסות דיפרנציאלית לתחום האזורי המורחב. למשל, בכל הקשור לרכש מקומי מספקי משנה (קביעת רדיוס מקומי כלשהו לעידוד הספקים המקומיים ורדיוס אזורי לעידוד הספקים האזוריים).

5. **פיתוח מקומי/אזורי מחייב תפיסה מערכתית שמשלבת כלכלה, חברה,**

**פוליטיקה מקומית וסביבה** - מחקרים מראים שפיתוח אזורי המתמקד במרכיב אחד ללא התייחסות לזיקות למרכיבים אחרים ייכשל ביצירת שיפור בר-קיימא. כך לדוגמה, השקעה בתשתיות שלא מלווה בהטמעת רבות של שמירה עליהן עלולה להביא להשחתתן תוך זמן קצר, או השקעה בפיתוח כלכלי מבלי להשקיע גם בפיתוח החינוך והתרבות לא ייצור את ההגירה החיובית וההשפעה החברתית המצמצמת פערים<sup>45</sup>. מנגד, צעדים משלימים להטבות שניתנו במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, דוגמת הקמת מעונות יום וצהרונים לילדי העובדים או סיוע בהכשרות מקצועיות, תרמו רבות לפיתוח כלכלי בר קיימא (כך למשל: פרויקטים במגדל העמק ובמעלות-תרשיחא).

6. **שינוי אזורי מהותי מחייב הכללת כלל המגזרים באזור** - השקעה בפריפריה,

בין באופן אזורי ובין בהתייחס לרשות מקומיות כאינדיבידואלים, ללא פיתוח נאות בקרב אוכלוסיות בני המיעוטים באזור יוצרת מרחבים גיאוגרפיים המאופיינים בניכור ועוינות. אלה מקשים על טיפוח שיתופי פעולה ויצירת סביבה אזורית שתומכת בחדשנות ובצמיחה. כך למשל, באזור הנגב, היעדר

<sup>44</sup> פינטו אורי, מנכ"ל, אשכול נגב מערבי 2017.4.23.

<sup>45</sup> ביטון מיכאל, ראש מועצה מקומית ירוחם, 2017.4.23.

המענה לבעיית הכפרים הבלתי-מוכרים וההזנחה של האוכלוסייה הבדואית מביאים לעליה בפגיעה ברכוש פרטי ובתשתיות ציבוריות, ולירידה בביטחון האישי של כלל תושבי האזור.

7. **פיתוח כלכלי מקומי עשוי לשרת צורך לאומי** - למדינת ישראל יתרון בתחום ההייטק ופוטנציאל לפיתוח התעשייה. עם זאת, נכון להיום מדינת ישראל חסרה את ההון האנושי הנדרש לפיתוח תעשייה זו. על כן מסתייעת התעשייה האמורה במפתחים מהודו ומסין. אולם, קיים הון אנושי שאינו מנוצל, ועל כן טרם מוצה, מבחינת יכולות ההכשרה לתפקידי פיתוח והוא הנוער הקיים בפריפריה. נוכח העדר הזדמנויות שוות ללימודים ריאליים במגמות הגבוהות, מדובר בנוער שאינו בעל תעודת בגרות אך בעל פוטנציאל משמעותי ללימודים ריאליים גבוהים ובהמשך - לכניסה לשוק העבודה כמהנדסים ומפתחים. ככל שיפותחו עסקי יזמות טכנולוגית מקומיים - ההשקעה האמורה בהון האנושי תהפוך בבחינת "מקיימת מקומית" במובן של לכל הפחות, ייצור הזדמנויות תעסוקה מקומיות. אם כן, השקעה מקומית בפיתוח ההון האנושי תסייע בפיתוח כלכלת טכנולוגיה מקומית/אזורית/לאומית בהתאם לצו השעה בתחום<sup>46</sup>.

8. **השקעה בפיתוח כלכלי בר קיימא כדוגמת סטארטאפים מקומיים** - ישנה חשיבות רבה להכוונת ההשקעות אשר יושקעו על ידי העסקים המקומיים בפרט ומשקיעים בכלל בפיתוח פרויקטים ברי קיימא שייצרו מעצמם הזדמנויות כלכליות נוספות ומתמשכות לבני המקום<sup>47</sup>.

9. **דילמות על העדפות ברכש מקומי** - יישומה של מדיניות רכש מקומי מעוררת קשיים משפטיים. התערבות להעדפה מכוונת של ספקים מקומיים עלולה לפגוע בעקרונות מהותיים בעולם המשפט, כגון: שוויון בין מציעים, יעילות ותחרותיות מחד. מאידך, הרשות המקומית רשאית לקדם תכליות נוספות על האמורות במסגרת המכרז. כל זאת, ובלבד שהיא מנהלת את ההליך במסגרת כללי המנהל התקין - כל עוד שהרשות תקבע קריטריונים עניינים ושקופים,

---

<sup>46</sup> ר' ה.ש. 20.

<sup>47</sup> לדוגמא: ר' פרויקט של קבוצת רד בינת להכשרת יזמים פוטנציאליים להקמת וניהול סטארטאפים בליווי של הקבוצה ובתנאי שכלל המועסקים ונותני השירותים לסטארטאפ הינם בני המקום. כרוניקת הסדרתיות של יזמים אלו מבטיחה כי לאחר הצלחתו של פרויקט אחד, יוקמו על ידם מיזמים ממשיכים ונוספים כך שתיוצר כלכלת סטארטאפים ברת קיימא. ר' ה.ש. 20.

תבצע בחירה מושכלת של ספק על ידי הגורמים המוסמכים לפי חוק בוועדת המכרזים למניעת ניגוד עניינים, ותקפיד על הפעלת סנקציה לחורגים מכללים אלו.

10. שימוש במודל תמריצים - נדון ביתרונות התנעת מהלך מעורבות העסקים המקומיים באמצעות מודל תמריצים בשלב ראשון:

א. כל העברה חברתית מעלה את שווי ההישארות במצב שהזקיק את ההעברה. חזקה על התכנית שתיבנה, גם אם שלא במתכוון, באופן שיגרום להעלאת השווי נטו של ההישארות במצב שהיא מנסה לשנות – אם באמצעות הגדלת התגמולים, אם באמצעות הקטנת העונשים. תכנית המבקשת לשנות התנהגות, בעל כורחה תציע תמריץ שמגדיל את כוח המשיכה של ההתנהגות הזו או תפחית את הנזק שהיא גורמת למתנהג ('חוק התגמולים הבלתי-מכוונים'). אם אכן, כפי שטענו לעיל, כל התכניות החברתיות, מספקות תגמול בלתי-מכוון להימצאות במצב שהן מנסות לשנותו, או עושות מצב זה נסבל יותר, לכאורה הפתרון הוא בכך שנכוון אותם תגמולים הבלתי-מכוונים כך שיהיו **תמיד** קטנים ובכך חשיבותם אינה ממשית. אולם בכך אין מענה מוחלט, זאת שכן, ככל שסביר פחות שההתנהגות הלא רצויה תשתנה מרצון, כך סביר יותר שתוצאת הנטו של התכנית המבקשת לשנותה תהיה נזק ('חוק הנזק נטו'). לסיכום, תכנית חברתית השואפת לשנות התנהגות צריכה לעשות שני דברים - היא צריכה למשוך אליה את הגורמים שהיא אמורה להיטיב עמם, בהתאם לחוק התגמולים הבלתי-מכוונים. ואז היא צריכה להניב בפועל את השינוי ההתנהגותי הרצוי. היא צריכה להצלח, וההצלחה תלויה בגורם אחד יותר מכול: במחיר שהמשתתף בתכנית מוכן לשלם. ככל שהגורם המשתתף מוכן להסכים לעשות את הדרוש כדי להגיע למצב העניינים הרצוי, כך גדול מרחב שיקול הדעת של מעצבי התכנית. למעשה כמעט אין צורך להציע שום תמריץ לבד מ"הדבר עצמו", שהוא סיבת ההשתתפות בהם - שורת רווח חברתית, licence to operate, הכרה טובה ציבורית וכדו'. ככל שקטן המחיר שהמשתתף מוכן לשלם, כך גדלות המגבלות המוטלות על עיצוב התכנית. ככל שההתנהגות שרוצים לשנותה מושרשת עמוק יותר בגורם המשתתף, וככל שהיא מסבה לו יותר הנאה (לדידו), מיקוד בהיבט הכלכלי קפיטליסטי יפיק לו רווח כלכלי גדול יותר) - כך חשוב יותר שתכנית השינוי



תהיה מצוידת במלוא מגוון הכלים שבארגז, וחיונית יותר נכונותו של המשתתף לעשות את כל הדרוש. אין שום בעיה מוסרית בגישות שכולן גזר, לתכניות הנותנות תמריצים חיוביים בלבד. ההתנגדויות לכך הן מעשיות. נטייתן המובנית של תוכניות אלו היא לספק די תמרוץ להתנהגות רעה, ולא מספיק פתרונות המעוררים להתנהגות טובה; המסקנה מכל זה איננה שאי אפשר לעשות טוב בשום אופן, אלא שיש לבחור ביעדים אפשריים<sup>48</sup>.

ב. תכנית תמריצים מהסוג בו אנו עוסקים צריך שתכלול גם שותפותו של בעל עניין שיהא מוכן לשאת בעלויות כלכלית ואחרות גם לאחר סיומה של התכנית. גורם זה אשר הינו בעל עניין שוטף - יוודא כי תהיה המשכיות להתנהלות זו (ההתנהלות הכמ"מית בעניינינו) ולא תחדל עם סיומה של תכנית התמריצים. מכאן, חשיבות מעורבות גורם מקומי/אזורי דווקא, בשונה ממעורבות השלטון המרכזי, אשר עתיד להישאר ולפתח את הנושא בהיותו בעל האינטרס העיקרי<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> מריי צ'ארלס (2016), *מגבלותיה של העזרה*, 58.

<sup>49</sup> קוית' רן, מנהל, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, משרד הכלכלה, 5.3.2017.

## פרק ח' -

### סיכום ותובנות

מאז שנות ה-50 המוקדמות מטופלת שאלת הפערים בין הפריפריה למרכז באמצעי one size בבחינת מה שעובד עבור מרכז הארץ - יעבוד גם בשביל הפריפריה. ייאמר, כי במסגרת טיפול זה אכן הושקעו ומושקעים משאבים רבים. לא זו בלבד שמושקעים משאבים רבים, לרוב (לכל הפחות בעשור האחרון) מושקעים אף יותר משאבים בפריפריה (לצרכי תשתית, תעסוקה, חינוך וכדו') מאשר במרכז. אלא מאי?

עד עתה פעלה החברה בישראל בדרך של השקעת משאבים מהמרכז לפריפריה על מנת לייצר גם בפריפריה "הזדמנות שווה" לייצר הישגים ואיכות חיים, בדומה לתושבי המרכז. כך למשל, פעלה החברה, בעיקר באמצעות הממשלה, בדרך של שינוע מפעלים אשר ייצרו עבודה מרובה במרכז גם לפריפריה בציפייה כי תוצאה זהה תתקבל גם באזורים אלו.

כיום, מובן לנו כי נדרשת חשיבה מחודשת על אתגר פיתוח הפריפריה. החשיבות אינה ביצירת "הזדמנות שווה" כי אם ביצירת "הזדמנות שוויונית". התכוונות ליצירת "הזדמנות שווה" תביא להחלת כלי מדיניות שווים בין המרכז לפריפריה, ולכלל הפחות - לניסיון ליצירת כלכלה זהה בין המרכז לפריפריה. כך לדוגמא, בשנים האחרונות נקט משרד החינוך בתקצוב גבוה יותר לטובת הפריפריה וזאת מתוך כוונה לייצר אפליה מתקנת. אולם, הקצאה שווה לא מטפלת במניעים לפערים. על כן, הצורך הוא בניתוב המשאבים לטיפול בסוגיות הספציפיות שבכוחן לייצר מעמד שווה. מכאן, החשיבות ביצירת הזדמנות שוויונית. מובן לנו כי קיימת דיפרנציאציה בהיבטי חינוך, כוח אדם, השכלה גבוהה, תרבות ועוד וכי למקומות שונים בעלי מאפיינים שונים לא תיתכן תרופה אחת (בדיוק כפי שמתברר היום בתחום הבריאות כי מאפיינים אישיים שונים יביאו לתוצאות שונות בנטילת תרופה אחת על יד שני בני אדם שונים). מכאן, ולאחר שניתחנו בעבודה זו את קיומה של שונות מהותית בין המרכז לפריפריה ומתוך הבנה שיש צורך בגיבוש תפיסה לפיה בכל אזור מחבלי הארץ נדרש תמהיל שונה של כלי מדיניות לצורך קיום חיים איכותיים ומספקים, אני סבורה כי יש לגשת לנושא מנקודת המבט המקומי הספציפית ולבחון את האתגרים וההזדמנויות הקיימים בנקודת מבט זו.

על כן, בעבודתי זו, הצעתי הינה לשלב "כוחות" מתפתחים בשוק ובהם הגישה העוסקת בפיתוח מקומי ומיוצגת בעבודתי על ידי עקרונות הכמ"מ בשילוב עם המגמה המתהווה לאחריות חברתית מצד תאגידים ועסקים מקומיים. חיבור כאמור, עשוי

ליצור, לטעמי, הזדמנויות חדשות, וחשוב מכך - רלוונטיות, לאוכלוסיות מקומיות בפריפריה וברך זו לייצר חוסן חברתי במובן הלכידות הלאומית הכוללת. אם כן, כפי שציינתי בפירוט בעבודתי, גישת הפיתוח הכממ"ית עוסקת בתפיסת פיתוח מקומית ואזורית המנחה לפיתוח שעולה וצומח מהמקום, מתוך הבנה שפיתוח נכון מעוגן, תלוי ומתבסס ב"מקום" ובמקומי - בסביבה ובאוכלוסיית התושבים, כמו גם במאפיינים הייחודיים ובעושר המקומי שלהם ומשמעו **פיתוח לטובת המקומי**. זהו פיתוח התורם לרווחתן של האוכלוסיות המקומיות והסביבה באופן מקיים. תושבי המקום מכירים את הכלכלה המקומית, את סדרי העדיפויות לפיתוח כמו גם את הנפשות הפועלות ומניעיהן, וממילא הכוח להביא להצלחה או לכישלון של הפתרון מצוי בידיהם.

בנוסף, הצגתי בעבודה זו, מגמות מתפתחות בתפיסות כלכליות שעוסקות בשאלה "מהו רווח?", והצעתי הינה לשלב בגישת הכמ"ס את המגמה העסקית המכוונת ליצירת שורת רווח נוספת לעסקים - "שורת רווח חברתית". זאת, באמצעות השקעות חברתיות שיבוצעו על ידי העסקים ומטרתן פיתוח כלכלי מקומי/אזורי. לדידי, בהשקעה זו אנו עשויים לראות פעילות כלכלית ברת קיימא והשפעה.

גם כיום עוסקים תאגידיים כאלו ואחרים בפעולות למען הקהילה, אולם באופן פילנתרופי - "תרומתם לחברה". פעולות כאמור בוצעו על ידי תאגידיים בעיקר עקב מחאות חברתיות ומשברים בין התאגיד לבין בעלי העניין שאינם משקיעים (ספקים, צרכנים, עובדים וכדו'). עבודה זו מנסה להציע מעורבות ואחריות תאגידיים ביצירת פיתוח ותהליך ברי-קיימא, שאינם מונעים ממשבר אלא כאידיאל לאחריות חברתית בפני עצמו, כערך לתאגיד (סוגיות של אזרחות טובה, אחריות דווקא מתוך הצלחה והתמחות ועוד). נדרש מינוף של המגמה האמורה לטובת יישום גישת הפיתוח המקומית, ובהתאם לעבודה זו - גישת הפיתוח הכממ"מית. וכן הפוך - גישת הפיתוח הכממ"מית עשויה להוות מסגרת שיטתית לפעולות אחריות חברתית ולצייד את העסקים/והתאגידיים המעוניינים בפעולות אלו בסט פרקטיקות ועקרונות לפעולה. תחילה, ייערכו ניסיונות קטנים (מיקוד בתחומים, אוכלוסיות, רשויות כאלו ואחרות) ומתוך ההצלחות - תיווצר תמונת עולם חדשה. יוסט השיח מעיסוק בפערים לזיהוי פוטנציאליים, מצורך ביצירת מקומות תעסוקה לרצון לייצר פריון בפריפריה/תחרות.

מכאן, להמלצותיי העיקריות, מעבר להזדמנויות ולאתגרים שהצגתי בפרק ז' לעבודה  
זו :

1. **מעורבות הרשות המקומית הכרחית כגורם מתכלל, מבקר ומפקח** - מתבקש

כי בשלב ראשוני הרשות המקומית תחדל לראות בעסקים הממוקמים בתחום שיפוטה כמקור ליצירת הכנסה (ארנונה) וכגורם הנתון לפיקוח בלבד. תחת זאת, מוצע כי הרשות תבחר לראות בעסק פוטנציאל ליצירת חברה משגשגת (מעבר סחורות בין עסקים מקומיים), כבעל תפקיד ואחריות בחברה (לכידות חברתית). העסק כשותף של הרשות המקומית לנטילת סיכונים ולאחריות וערבות זה לזו. הצלחתו של תהליך הפיתוח המקומי והיקף השפעתו על הפיתוח הכלכלי המקומי/אזורי תלוי כמעט לחלוטין במעורבותה של רשות אשר סוקרת את ההזדמנויות המקומיות והאזוריות ויוצרת את החיבור הנכון בין הפעילות העסקית לקהילה. מדובר בפעילות יזומה של הרשות המקומית/אשכול אזורי, לפי העניין ולא עוד היענות ליוזמות פרטיות. על אופן המעורבות המוצע לרשות המקומית/לאשכול האזורי פירטתי בהרחבה בפרק ז' לעבודה זו.

2. **ייחוד משאבים לפרויקט הפיתוח** - ייחוד גורם מקצועי לפרויקט פיתוח

מקומי לרבות באמצעות סעיף תקציבי ייחודי. (אין בכך דרישה בעלמא. או כפי שציין בפניי ראש מועצה מקומית ירוחם: "נושא שאין לו סעיף תקציבי ובעל תפקיד - מובן כי אינו חשוב!"). רק בדרך זו ימוצה פוטנציאל הפיתוח באופן המיטבי הנדרש ל'מקום'.

3. **תמרוץ** - מומלץ לכוון תכנית תמריצים בשלב ראשוני ולתקופה מוגבלת באופן

שיניע חיבורים לפעילות כמוצע בעבודה זו מעבר לפעילות הספורדית הקיימת היום ובהיקפים שיהא בהם די ליצירת פיתוח בר-קיימא. תכנית התמריצים כאמור תסייע גם לתאגידים המשתתפים - לצורך מדידת ערך מסגרת תכנית ממוקדת, אשר הינו נתון הנדרש לחברה לצורך המשך פעילות זו גם "ביום שאחרי".

4. **מעורבות ממשלתית** - מומלץ לייחד כספי ממשלה, לכל הפחות בשלב הראשוני

ולצורך תכנית התמריצים כאמור לעיל, מתוך ההקצאה הקיימת לעידוד הפריפריה במסגרת תכניות החוק לעידוד השקעות הון.

## 5. תוספת הערך הייחודית לצורך יצירת ערך כלכלי הינה בחיבור בין נכסים

אזוריים פיזיים לנכסים האנושיים - ישראל מצטיינת בשונות גיאוגרפית ודמוגרפית גבוהה שיש בה פוטנציאל רב לשילובים בין נכסים. תוספת הערך הייחודית נובעת מחיבור בין הנכסים הגיאוגרפיים לבין האנושיים, במיוחד בישראל המצטיינת בתרבות של יזמות. מכאן, החשיבות בפיתוח ההון האנושי כאיכותי ורלוונטי לכל אזור, היינו בחינוך מנחה ומכון לפיתוח מקומי בר קיימא - "המהפכה בפריפריה תבוא מההון האנושי".

### **בקצרה ולסיכום,**

בשלב ראשון, יש לקדם סקר ראשוני שימפה אזורים בישראל - סקר זה יאפשר חלוקה אזורית ראשונית שתשמש כנקודת ייחוס להמשך יישום מדיניות פיתוח אזורית ייחודית וגלובלית בישראל. רשימה ראשונית של אזורים כאלה עשויה לכלול למשל את הגליל המערבי, את הגליל המזרחי, הערבה, המכתשים, צפון הנגב המערבי, וכמובן אזור אילת.

לאחר מכן, יש לבחור בשניים או בשלושה אזורים שימשו כמעבדה להמשך עיצוב ויישום התפישה האמורה. במעבדות אלה יש להמשיך ולקדם את תפיסת הפיתוח האזורי. במסגרת קידום תפיסת הפיתוח ייבחנו גם אתגרי והזדמנויות הפיתוח המקומי ויחלט על האופן הנכון לפיתוח אזורי שמביא בחשבון צרכים מקומיים ייחודיים.

תפיסת הפיתוח השלמה לעיל תתורגם למדיניות ממשלתית שכוללת חקיקה ראשית, רגולציה, תמריצים וכדומה. יושם אל לב, כי עידוד הפיתוח על בסיס מקומי/אזורי אינו סותר צורך בטיפול בחסמי צמיחה ברמה הארצית, לדוגמא: בעלות על קרקעות, רישוי עסקים, מערכות תכנון וכדו' אשר בהם קצרה היריעה מלעסוק בהם בעבודה זו.

לבסוף, תיוצר על ידי הגורמים המקומיים (רשות מקומית/אשכול אזורי) תכנית עסקית אסטרטגית לפיתוח האזור שמצביעה על הערך הכלכלי ועל התנאים למימושו.

**סוף דבר,** עבודתי עוסקת בהמלצות המכוונות לייצר מערכת מולטידיספלינרי - כלכלת עסקים מחד ומאידך פיתוח חברתי (כלכלי, קהילתי וכו). בעולם של מעגלי שיתוף פעול ועבודה מטריציונית בכל התחומים, מובן כי גם ניהול הפיתוח של חלקי הארץ בפריפריה צריך שיתנהל בדרך זו ומכאן הצעתי.

## פרק ט' -

### ביבליוגרפיה

#### 1. מאמרים/דוחות :

- 1.1. אטינגר ליה, אסף רז, **לסתום את הדליפות - איך נפתח את הכלכלה המקומית ונצל כל שקל עד תום, שתיל** ;
- 1.2. אייזנקנג-קנה פ. (2009), **יצירתיות עירונית: אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית** המכון לטכנולוגיה וחברה, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב ;
- 1.3. בנטור אבי (2009), **עתידו של מנוע הצמיחה הישראלי**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה ;
- 1.4. בן נאים גלית (2007), פרק י' - חוק עידוד השקעות הון, **דוח שנתי 2006**, מינהל הכנסות המדינה, משרד האוצר ;
- 1.5. ברנשטיין דבורה (1980), **המעברות בשנות החמישים, מחברות למחקר וביקורת 5**, חיפה ;
- 1.6. בנק ישראל (2007), פרק ב' - התוצר, השימושים וענפי המשק, תיבה ב'- 3 : החוק לעידוד השקעות הון והשפעתו על התעסוקה באזורי פיתוח, **דין וחשבון לשנת 2006** ;
- 1.7. גוטווין דני (2011), **דלדול הפריפריה כהיגיון המרחבי של משטר ההפרטה הישראלי**,  
<https://danigutwein.wordpress.com/2011/01/01/>;
- 1.8. דוח ביניים של וועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא הפערים החברתיים בישראל בראשות חבר הכנסת רן כהן, 2002 ;
- 1.9. דוח צוות הבדיקה לעניין הטבות על פי החוק לעידוד השקעות הון, 2015 ;
- 1.10. דקל אודי, עינב עומר (2017), **מזכר מיוחד - תפיסת ביטחון לאומי מעודכנת לישראל**, המכון למחקרי ביטחון לאומי inss, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב ;

- 1.11. הוראת מנהל מרכז ההשקעות במשרד הכלכלה בדבר "מסלול סיוע להקמת מפעלים מחוללי שינוי בפריפריה בישראל, מיום 8.7.2009 ;
- 1.12. חסן שלי (2006), **עידוד השקעות הון בישראל: בחינת החוק הקיים והצעת חלופות**, מחקר מספר 13, מכון מילקן ;
- 1.13. כהן אהרון (2016), **תולדות הקמתן של עיירות הפיתוח בנגב המערבי: שדרות, אופקים, נתיבות**, ירושלים: ספרית בית אל ;
- 1.14. ליטמן טל (2011), "מחקר: תרומת כיל לכלכלה בדרום הארץ גדולה מזו של אינטל", **כלכליסט**, <http://www.calcalist.co.il/local/articles> ;
- 1.15. מבקר המדינה (1995), **דין וחשבון שנתי מס' 46**, ירושלים, 585 ;
- 1.16. מכון ראות, הסוכנות היהודית לישראל, ג'וינט ישראל אלכא (2010), **חזון ישראל 15 קפיצת מדרגה של הפריפריה - מסגרת תפיסתית - נייר עמדה לממשלה** ;
- 1.17. מריי צ'ארלס (2016), **מגבלותיה של העזרה, השילוח, גיליון מס' 2**, ירושלים ;
- 1.18. פורום סלמה 60 (2011), **לקראת סדר יום מרחבי חדש במדינת ישראל** ;
- 1.19. פתרונות אסטרטגיים לזירות ציבוריות - INOL (2016), **מדריך להקמת יחידות לתכנון אסטרטגי ברשויות המקומיות - נייר עמדה למשרד הפנים** ;
- 1.20. צמרת צבי, חלמיש אביבה ומאיר-גליצנשטיין אסתר (2009), **עיירות הפיתוח**, ירושלים: יד יצחק בן-צבי ;
- 1.21. קינן משה (2011), **העוצמה החברתית והביטחון הלאומי של ישראל, מבוא לביטחון לאומי**, משרד הביטחון-הוצאה לאור, עמ' 70 ;
- 1.22. רזין ערן (1991), **מדיניות פיזור התעשייה בישראל, תמורות בגיאוגרפיה של ישראל**, ירושלים: משרד החינוך – האגף לתכניות לימודים ;
- 1.23. שרון אריה (1952), **תכנון פיסי בישראל**, ירושלים: הוצאת המדפיס הממשלתי ;

1.23 World Development Report 2009: **Reshaping Economic Geography**;

1.24 **Local procurement – making the most of small business, one year on (2013)**, Federation of small businesses;

1.25 kim loader (2016), **Is local authority procurement supporting sme's-an analysis of practice in English local authorities** York management school, York university, UK;

1.26 Lutz pruess (2009), **Adressing sustainable development through public procurement: the case of local government** School of management, Royal Holloway, University of London, Egham, UK;

1.27 Commision of the European Communities(2008), **Green Paper on Territorial-Cohesion Turning territorial diversity into strength**, Brussle.

## 2. ראיונות :

2.1 . אופיר הילה, ראש תחום עסקים למען הקהילה, ציונות 2000 ;27.4.2017

2.2 . ביטון מיכאל, ראש המועצה המקומית ירוחם, 23.4.2017 ;

2.3 . ביתן רויטל, מנהלת אחריות תאגידי, אינטל ישראל, 19.3.2017 ;

2.4 . זיסאפל יהודה, יו"ר רד תקשורת מחשבים, 4.4.2017 ;

2.5 . פינטו אורי, מנכ"ל אשכול נגב מערבי, 23.4.17 ;

2.6 . קויתני רן, מנהל הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, משרד הכלכלה, 5.3.2017 ;

2.7 . רובין נתן, מנהל המחלקה האסטרטגית, עיריית נתיבות 30.4.2017.



3. **אתרי אינטרנט :**

3.1 אתר GIIN - [/https://thegiin.org/about](https://thegiin.org/about)

3.2 אתר כוח המשימה של מדינות ה-G8 -

[/http:// socialimpactinvestment.org](http://socialimpactinvestment.org)

3.3 אתר הבנק העולמי -

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTLED/0,,contentMDK:20185186~menuPK:399161~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:341139,00.html>

3.4 אתר שתיל - <http://www.kamam.org.il/cgi-webaxy/item?316>

3.5 אתר אינטל ישראל -

<http://www.intel.co.il/content/www/il/he/company-overview/csr-report-2015.html>

3.6 אתר מיינדסטט בעיר ירוחם - [/http://www.mindcet.org](http://www.mindcet.org)