

2

האזוריות החדשה בישראל



סקירת ידע בנושא:

פיתוח כלכלי אזורי

תוכן עניינים

4	הקדמה
5	1. פיתוח כלכלי אזורי
7	2. לשם מה?
7	2.1. צמיחה כלכלית תחרותית אזורית
9	2.2. שיפור רמת איכות החיים
10	3. מושגי בסיס - התפתחות כלכלות אזוריות צומחות
10	3.1. סיווג אזורים
11	3.2. סיווג אגלומרציות
13	3.3. בין מרכז לפריפריה
15	4. מודל מבוסס משאבי הון לפיתוח אזורי
15	4.1. משאבי הון כתשתית לפיתוח כלכלי
17	4.2. יצירת מנועי צמיחה
17	4.3. ניתוח משווה בשיטת הסמן הימני (Benchmark)
18	5. מודל יחסי הגומלין לפיתוח אזורי
20	6. כלים ושיטות לפיתוח כלכלי
20	6.1. שינוי תמהיל ענפי הכלכלה האזוריים
21	6.2. מיצוי ומשיכת השקעות לאזור
23	6.3. עידוד זליגת ידע (טכנולוגיות) מענף כלכלי אחד לשני תוך השבחת ההון החברתי
24	7. מדיניות לפיתוח כלכלי אזורי בישראל
26	8. מדיניות לפיתוח כלכלי אזורי בעולם
26	8.1. מקרה בוחן: חדשנות כפרית - אזור Nordland בנורבגיה
28	9. סיכום
29	10. ביבליוגרפיה

חוברת זו הודפסה בשנת 2018 על ידי משרד הפנים ומכון אלכא למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל
כל הזכויות שמורות לפורום המומחים לאזוריות

כתיבה: טלי הינדי
פיתוח ידע: נועה בהיר וקס
עריכה: נועה בהיר וקס, קרן דורון-כץ
עיצוב גרפי: סטפני ורותי עיצוב
הדפסה: דפוס אלמוג, ירושלים

ניתן לצטט מחוברת זו באופן הבא:
פורום המומחים לאזוריות. (2018). סקירת ידע מס' 2: פיתוח כלכלי אזורי. ירושלים: משרד הפנים
ומכון אלכא למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל.

סקירה זו היא סקירת הידע השנייה שנערכה במסגרת פורום המומחים לאזורים בישראל. מטרת הסקירה לפרוש בפני משתתפי פורום המומחים לאזורים בישראל יריעה רחבה של ידע בתחום הפיתוח הכלכלי של אזורים.

הפיתוח הכלכלי הוא מעשה (תכנית/התערבות) של חתירה למיצוי, או להרחבת פוטנציאל העושר ביחידה גיאוגרפית נבחרת (עיר, מטרופולין או אזור) והוא טומן בתוכו היבטים שונים ופעילויות שונות. מטרתו להביא את האזור לצמיחה כלכלית, תחרותית או שאינה תחרותית וליצור רמת איכות חיים גבוהה לתושבי האזור.

הסקירה דנה בתיאוריות כלכליות שונות המסבירות את התנאים ליצירת כלכלות אזוריות צומחות כאשר על בסיס הבנת תיאוריות אלה ניתן לבנות מודלים שונים של פיתוח כלכלי. כמו כן, מתוארים שני מודלים לפיתוח כלכלי: הראשון, מודל מבוסס משאבי הון והשני מודל יחסי הגומלין. שני המודלים פותחים בזיהוי ומיפוי נכסי ההון ומנועי הצמיחה של האזור, עוברים לבחינת החזון, המטרות והיעדים של האזור ומסיימים בתהליך אינטגרטיבי אשר מורכב ממתן כלים ניהוליים לבניית יכולות אזוריות להשגת יעדי האזור. המודלים נבדלים בכך שהם ממוקדים במנועי צמיחה שונים ונשענים על תיאוריות שונות. מנועי הצמיחה והכלים לצמצום פערים מותאמים לסוג האזור ולתכונותיו. פרק 6 בסקירה דן במהלכים השונים להגברת תפוקת האזור. הסקירה סוגרת בתיאור תכניות פיתוח אזוריות בישראל ובעולם אשר חלקן הן ביטוי ונגזרת של מדיניות פיתוח לאומית וחלקן נגזרת של מדיניות פיתוח כלכלית לאומית. בשני המקרים ניתן לראות כי עקרונות הפעולה בתחום של פיתוח כלכלי דומים.

יחד עם זאת, לא קיימת היום בישראל מדיניות כוללת לקידום אזורים מתמחים ותחרותיים בישראל. אנו תקווה כי מסמך זה והדיון שיערך בפורום המומחים יקדמו דיון וקבלת החלטות בנושא זה. תכנון מדיניות כוללת וסדורה בנושא זה הינה בעלת חשיבות מיוחדת בשל העובדה כי יצירת מערכת כלכלית צומחת היא פעולה רב ממדית ומורכבת הדורשת הקצאת משאבים מיטבית.

המסמך חובר לאור ראשי הפרקים שעוצבו על-ידי חברי צוות פיתוח ב' של פורום המומחים האמון גם על עיצוב תכני המפגש השני של הפורום: **ניר בריל, המועצה הלאומית לכלכלה; איתי חוטר, מרכז השלטון המקומי; כפיר מצוינים, משרד רה"מ; איריס אפרת, אורבניקס; איל קנץ, אינג'אד; קרן דורון כץ ונועה בהיר וקס, מכון אלכא ג'ינט; טלי הינדי, ייעוץ וכתביה לפורום.**

1. פיתוח כלכלי אזורי

פיתוח כלכלי אזורי הוא מעשה (תכנית/התערבות) של חתירה למיצוי, או להרחבת פוטנציאל העושר ביחידה גיאוגרפית נבחרת (עיר, מטרופולין או אזור). הגדרה זו טומנת בחובה שני היבטים: ההיבט הראשון 'מיצוי פוטנציאל העושר' מתמקד בצמצום פערים ותיקון עיוותים חברתיים-כלכליים-סביבתיים בין אזורים בישראל. היבט זה קורא לצדק חלוקתי במשאבים וכן להתייעלות באספקת השירותים לתושב על מנת לפנות משאבים לאפיקי השקעה חדשים. ההיבט השני 'הרחבת פוטנציאל העושר' מתמקד בדרכים ליצירת ערך מוסף ויתרון יחסי שיובילו לצמיחה כלכלית של האזור (ראה תרשים 1).

תרשים 1: הגדרת המושג פיתוח כלכלי אזורי



מורכבותם של ערים ואזורים באה לידי ביטוי בתמהיל נכסי ההון שלהם (Friedmann, 2002) והיא משתנה משדה אחד לשני: השדה החברתי, השדה התרבותי, התשתיתי, הסביבתי ועוד, אשר מכונים ממדים של קיימות (Nilsson, 2007). משאבים אלה אשר מרכיבים את פרופיל ההון המרחבי של האזור מצטברים על ידי תושבי האזור ועל ידי הרשות המקומית אשר מספקת את השירותים לתושבים. עירוב משאבי ההון של התושבים והרשות מגדיר ומאפיין את טבעה הייחודי של כל רשות וקובע את מידת יכולתה לצמוח ולהתפתח (עוד על נכסי ההון האזורי יפורט בפרק 4).

2. לשם מה?

במרכז תכנית הפיתוח הכלכלי עומד מודל לאורו מבוצעים השלבים השונים בתהליך הפיתוח. סקירה זו תציג שני מודלים לפיתוח אזורי אולם ישנם מודלים נוספים לפעולה. המודל הראשון שיוצג הוא מודל מבוסס משאבי הון והמודל השני הינו מודל יחסי הגומלין. כל מודל מציג אסטרטגיות פעולה שונות וכלים שונים ואלו נבחרו להעמקה בפורום המומחים בהתאם למטרות שהוצבו על ידי מובילי תכנית הפיתוח.

נשאלת השאלה כיצד יש למדוד את פוטנציאל העושר? בדרך כלל המדדים המקובלים למדידת העושר האזורי/לאומי הם: התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג), פריון -רמת התפוקה האזורית, רמת ההכנסות, רמת התעסוקה (שיעור האבטלה), ומבנה התעסוקה; יחד עם זאת, יש למדוד פרמטרים מתחום הרווחה האישית ואיכות החיים כגון דיור, שיעור השתתפות בכוח העבודה ועוד (דהן, 2011). אולם, לעיתים, מדדים אלה אינם נגישים ברמה האזורית ולכן חשוב לבחור מדדים נגישים שניתן לעקוב אחריהם לאורך זמן.

המניע הראשון לתכנון תכנית פעולה לפיתוח אזורי הוא הצורך הבסיסי של תושבי המקום להשתלב בשוק העבודה ולהתפרנס מהכלכלה האזורית. יחד עם זאת קיימות שתי שיטות לפיתוח הכלכלה האזורית: פיתוח כלכלה אזורית מקיימת ופיתוח כלכלה אזורית תחרותית.

כלכלה מקומית מקיימת היא כלכלה מקומית אשר מצליחה לספק מקומות עבודה מתאימים להון האנושי הקיים באזור בתנאי שכר הולמים. לעומת זאת, כלכלה אזורית תחרותית היא כלכלה שמצליחה למנף את יתרונותיה היחסיים ביחס לאזורים אחרים באותה מדינה או ברמה הגלובאלית וליצור צמיחה כלכלית.

במקרים רבים מתקיימת כלכלה מקומית אשר מספקת מקומות עבודה לתושבי המקום אבל שיעור הצמיחה שלה זניח והיא איננה תחרותית מול כלכלות אזוריות אחרות. לכן, היא אינה מהווה מוקד משיכה לדור הצעיר ו/או לתושבים חדשים. במקומות אשר מוגדרים פריפריאליים לעיתים נגיע למסקנה לאור נכסי ההון במקום כי לא ניתן ליצור יתרון יחסי שיוביל לכלכלה מקומית תחרותית. במקרים אלו, תשאף תכנית הפיתוח ליצור כלכלה מקומית מקיימת אשר מעניקה תנאי תעסוקה ומחייה הולמים לתושבי המקום.

לעומת זאת, באזורים פריפריאליים בהם קיימים נכסי הון או באזורים מרכזיים מבחינה גיאוגרפית, ראוי שהפיתוח הכלכלי יתמקד במציאת היתרון היחסי של הכלכלה לעומת אזורים אחרים. במקרים אלו הפיתוח האזורי יכול פעולות ממוקדות שמטרתן ניצול היתרון היחסי ונכסי ההון במטרה להגיע לצמיחה כלכלית תחרותית ביחס לאזורים אחרים באותה מדינה וברמה הגלובאלית.

בשני המקרים, במרכז ובפריפריה, מטרת העל הינה שיפור איכות החיים של התושבים באזור וזאת באמצעות הגדלת רמת ההכנסה, שפור איכות והיצע המשרות, הרחבת סל השירותים לתושב והרחבת מגוון ההזדמנויות של השחקנים השונים במרחב האזורי.

2.1 צמיחה כלכלית תחרותית אזורית

צמיחה כלכלית מבטאת גידול במשאבי המשק, המאפשרת הגדלה של התוצר הכולל, שלא על חשבון תוצרים אחרים. ניתן להגדיל את התוצר הכולל בדרכים שונות: התייעלות וחיסכון בהוצאות ציבוריות, באמצעות הגדלת הכנסות מפרטים (הגדלת מיסים ישירים ועקיפים), משיכת השקעות פרטיות וציבוריות למשק, הכנסת טכנולוגיות חדשות המגבירות את פריון העבודה ועוד.

המדד המקובל לבחינת צמיחה כלכלית הוא **שיעור השינוי השנתי בתוצר המקומי הגולמי לנפש (תמ"ג)**. התמ"ג הוא סך הייצור של סחורות ושל שירותים בתחומי המדינה (בידי כלל העובדים, לרבות העובדים הזרים, במדינה) בשנה מסוימת. השינוי באחוז הגידול של התמ"ג הוא מדד לבחינת הביצועים הכלכליים של המדינה. לפיכך, רבים רואים בצמיחה חיובית מדד לשיפור ברמת החיים של תושבי המדינה.

יחד עם זאת קיימת בספרות ביקורת על מדד התמ"ג מטעמים חשבונאיים ואחרים ולכן הוצעו מדדים נוספים המבטאים צמיחה או האטה כלכלית. המדד הבולט בו משתמשים בעיקר במדינות ה-OECD הוא **פריון העבודה** או כושר הפריון המקומי (Productivity growth) והוא מוגדר כתמ"ג לשעת עבודה.

מדד הפריון לשעת עבודה הוא אחד משלושת הגורמים המשפיעים על התמ"ג: שיעורי התעסוקה, שעות עבודה ותוצר לשעת עבודה. במחקרים שבוצעו על נתוני פריון העבודה בישראל נמצא קשר חזק בין פריון העבודה לתמ"ג לנפש. ככל שפריון העבודה גבוה יותר, כך נוטה התמ"ג לנפש להיות גבוה יותר. מבחינה זו מצביעים על כך שכאשר שיעור גבוה יותר מהאוכלוסייה מועסק וכאשר פריון העבודה גבוה יותר כל מועסק יכול לעבוד פחות שעות ולמרות זאת רמת החיים הממוצעת באותה מדינה תהיה גבוהה יותר (בן דוד, 2013). במרבית מדינות ה-OECD רמת התוצר לנפש גבוהה יותר מאשר בישראל. מאז 1997 חלו שינויים קלים במקומה היחסי של ישראל במונחים של תעסוקה, שעות עבודה ופריון וישראל עומדת בפני בעיה רצינית בתחום פריון העבודה (בן דוד, 2013).

בעיית פריון העבודה בארץ נובעת ממספר גורמים במשק. ביניהם רמה נמוכה של תשתיות ההון האנושי ושל התשתיות הפיזיות כפי שתועדה במחקרים שונים של בן דוד (2003; 2012). הרמה הנמוכה של תשתיות ההון האנושי מתבטאת בהישגים לימודיים נמוכים באופן יחסי של תלמידי ישראל במבחנים הבינלאומיים וכניסתם המאסיבית של העובדים הזרים לישראל אשר רמת ההשכלה והמיומנויות שלהם נמוכה (בן דוד, 2010). הרמה הנמוכה של התשתיות הפיזיות באה לידי ביטוי ברמת תשתיות התחבורה בארץ, ניתן לראות כי כבישי ישראל מאופיינים בצפיפות הגבוהה פי 2.6 ממדינות ה-OECD וזאת בעוד שמספר כלי הרכב בישראל הוא כמחצית מהממוצע שם.

עוד תחום שמשפיע על פריון הוא מלאי ההון. מלאי הנכסים הקבועים מהשקעות בעבר שטרם תמו חייהם הכלכליים, מוערך מחדש במחירי קונה של התקופה השוטפת (הלמ"ס, מילון מונחים, 2017). מלאי ההון לשעת עבודה בישראל נמצא בתחתית הדירוג של מדינות ה-OECD.

2.2 שיפור רמת איכות החיים

איכות חיים היא מושג סובייקטיבי. אנשים שונים מעריכים איכות חיים על פי קריטריונים שונים או נותנים משקל שונה לאותם קריטריונים בהערכתם זו. איכות חיו של אדם תלויה בגורמים רבים כגון בריאות, קשרים חברתיים, אמון, עבודה, הכנסה, תחושת ביטחון ועוד. ככל שצרכיו של אדם על פני ממדי החיים השונים מקבלים מענה ראוי, כך משתפרת איכות חיו.

רמת איכות החיים משפיעה על בחירת מקום המגורים. אזור שמקיים רמת איכות חיים גבוהה יצליח למשוך אליו אוכלוסיות חזקות יותר אשר קובעות את מקום מגוריהן על בסיס שיקולי סגנון ואיכות חיים.

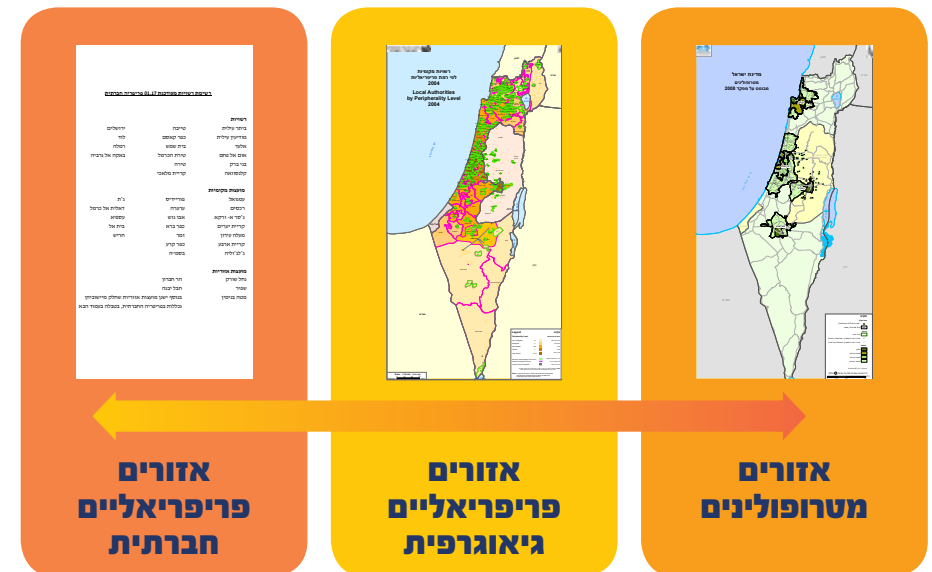
סל השירותים לתושב אינו אחיד בישראל ואיכותו משתנה מרשות לרשות, בהתאם לאיתנות הכלכלית של הרשות וסדרי העדיפויות שלה. רשויות איתנות יכולות להשקיע משאבים רבים יותר בסל השירותים לתושב, להעשיר את מגוון השירותים ולהעניק לתושבים סביבת חיים טובה יותר. לעומתן, רשויות אשר נמצאות בגירעונות כספיים ואינן מצליחות לקיים מאזן כספי לא יספקו לתושב אלא סל שירותים מינימאלי כמתחייב מהשלטון המרכזי. מכאן, שחלק מתכנית הפיתוח הכלכלי חייב להתייחס ליעילותה ותפקודה של הרשות.

מדינת ישראל באמצעות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פיתחה אינדקס (מדד משוקלל) לבחינת רמת איכות החיים בישראל המורכב מתשעה תחומים (סה"כ 49 מדדים מרכיבים את האינדקס). המדדים הם: איכות התעסוקה, ביטחון אישי, בריאות, דיור ותשתיות, חינוך, השכלה וכישורים, מעורבות אזרחית וממשל, סביבה, רווחה אישית ורמת חיים חומרית. בנוסף הוגדרו שני תחומי איכות חיים נוספים: פנאי, תרבות וקהילה וטכנולוגיות מידע. המדדים המייצגים לתחומים אלו נמצאים בשלבי פיתוח יחד עם המדדים הנוספים (למ"ס, 2017, פרסום מספר 1654).

3. מושגי בסיס - התפתחות כלכלות אזוריות צומחות

3.1 סיווג אזורים

ישנם שלושה סוגים של אזורים: אזורים מטרופולינים, אזורים פריפריאליים גיאוגרפית ואזורים פריפריאליים חברתית.



אזורים מטרופולינים מוגדרים כמספר רב של יישובים עירוניים (עירות ומועצות מקומיות) ויישובים כפריים במועצות אזוריות, הסמוכים זה לזה ויוצרים ישות תפקודית אחת, המשלבת קשרים כלכליים, חברתיים ותרבותיים. המטרופולינים חולקו בהתאם למבנה הפנימי שלהן לגלעין, טבעת פנימית, טבעת תיכונה וטבעת חיצונית. כאשר גלעין המטרופולין הוא שטח העיר הראשית שהיא מוקד הפעילות של האוכלוסייה שבתחום המטרופולין; טבעת פנימית היא השטח שבו נמצאים היישובים מסביב לגלעין המטרופולין; טבעת תיכונה היא השטח שבו נמצאים היישובים מסביב לטבעת הפנימית (רק במטרופולין תל אביב ומטרופולין באר שבע); טבעת חיצונית היא השטח שבו נמצאים היישובים מסביב לטבעת התיכונה. בישראל ישנם ארבעה מטרופולינים: ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע. (עד 1995 המונח היה אגד ערים) שלא כבאגד ערים, נכללים במטרופולין גם שטחי מועצות אזוריות ויישובים כפריים אשר משולבים כלכלית ותפקודית עם יישובי המטרופולין (למ"ס, מילון מונחים, 2017) (מפת המטרופולינים מוצגת בנספח א')

אזור פריפריאלי גיאוגרפית מוגדר כאזור מרוחק/מאופיין בנגישות נמוכה לאפשרויות (שווקים, מקומות תעסוקה) ופעילויות (עבודה, השכלה, קניות, פנאי). בכך, פריפריאליות היא ההפך מנגישות (Accessibility) המגדירה את יתרון המיקום של האזור יחסית לכל האזורים האחרים. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יצרה מדד פריפריאליות הנשען על מדדי גרביטציה ויוצר את הדירוג הבא: פריפריאלי מאוד, פריפריאלי, בינוני, מרכזי ומרכזי מאוד (מפת ישראל לפי מדד פריפריאליות בנספח ב').

אזור המוגדר כפריפריה חברתית הינו אזור אשר נמצא פיסית בקירוב לאזורי מרכז או בתוך אזורים מרכזיים (על פי מדד הפריפריאליות) אבל מדורג נמוך במדד החברתי-כלכלי של הרשויות (מסווג רשויות בסולם שבין 1 לציון 10 כאשר 10 הוא הציון הגבוה ביותר). הרמה החברתית-כלכלית של הרשויות המקומיות נמדדת באמצעות שילוב של 14 משתנים המתארים את תכונותיה הבסיסיות של האוכלוסייה בתחומים שונים ביניהם: הרכב דמוגרפי, חינוך, השכלה, רמת חיים, תעסוקה וגמלאות. בסקירה זו לא נעסוק במודלים של פיתוח כלכלי באזורי פריפריה חברתית.

3.2 סיווג אגלומרציות

אגלומרציות סווגו לראשונה על ידי החוקרים Hoover-I (1937), Ohlin (1933) ו-Hoover-I (1948) לשלושה סוגי אגלומרציות: הראשון Internal returns to scale (יתרון לגודל) המתאר תסריט היפותטי בו קיימת פירמה ענקית אחת, הממוקמת באתר אחד ונהנית ממאגר של סוכנויות וספקים סביבה. התקבצות מסוג זה אינה נהנית מיתרונות חיצוניים לה ולכן לא הייתה עומדת בהגדרת אגלומרציה של מרשל; השני Economies of localization (יתרונות התמחות) מתאר התקבצות באתר ספציפי של הרבה פירמות מאותו ענף או סקטור; והסוג השלישי Economies of urbanization מתאר התקבצויות של פירמות מסקטורים שונים באתר אחד, בדרך כלל עיר או יישוב. בנוסף למודלים הקלאסיים של Hoover-I Marshall, Ohlin, התפתחו מודלים נוספים לתיאור מקבצים תעשייתיים (Clusters) אשר יוצגו להלן.

אחד המודלים הראשונים הוא **מודל הצמיחה הקוטבית** (Growth pole Model). מודל זה מתאר יחסים כלכליים במונחים של מרחב מוניטארי שיש בו מספר קטבים ביחס לטרנזקציות (חליפין) פיננסיות. במילים אחרות, החלטה של מספר חברות ענק בענף מסוים (המהוות נקודות קוטביות של צמיחה) יכולה להשפיע במידה רבה מאוד על מספר רב של ספקים מסוגים שונים הקשורים עימם ביחסי ספק-לקוח (איתן מתבצעות הטרנזקציות הפיננסיות). עיקרון זה תורגם על ידי Boudeville (1966) לכלכלת המרחב. הוא טען שהתנהגות מרחבית מושפעת מהתנהגות מקומית של מספר פירמות גדולות. החולשה העיקרית בתיאוריה זו היא שאינה מתייחסת לעלויות ולרווחים כתוצאה מהשקעות נוספות באזור, אלא רק להשקעה הראשונית של פירמה גדולה או של גורם ממשלתי.

מודל שני הוא **מודל חיי המוצר** המיוחס בעיקר ל-Vernon (1966, 1960) ועושים בו שימוש רב לתיאור היבטים איכותניים של דפוסי השקעה במרחב. המוכר ביותר הוא הדיון בתזרימי השקעות

בינלאומיות. הטענה של החוקר היא שפירמות מחלקות פעילויות במרחב בהתאם לשלב החיים בו נמצא המוצר שלהם. לפיכך, חברות ירכזו את פעילות הפיתוח והמחקר, שהן פעילויות בשלב הראשוני של חיי המוצר, ליד מקבלי החלטות, קרי במרכז ואילו את קווי הייצור הן מעתיקות החוצה למקום בו מחירי הקרקע וכוח העבודה הם זולים יותר.

מודל שלישי הוא המודל שפותח על ידי Porter (1998a, 1990) אשר טען שהתקבצות (Cluster) יכולה להוות מודל ארגוני אלטרנטיבי לעסקים הנמצאים בסביבה טכנולוגית דינאמית. צורת ההתארגנות התעשייתית הזו במרחב ממקסמת את ערוצי זרימת המידע והטכנולוגיה בין החברות והיא חשובה במיוחד לחברות קטנות הנשענות על רכישת טכנולוגיה חיצונית. הטענה המרכזית של פורטר היא שהקרבה (Proximity) בין החברות יוצרת שקיפות הדדית בין המתחרים וזו משפיעה על רמת התחרותיות. כל פירמה מתחרה משפרת את ביצועיה וכך רמת התחרותיות במקבץ כולו, עולה.

מודל היחסים של Gordon & McCann (2000) הוא מודל אידיאלי היוצר טיפולוגיה של אגלומרציות על פי טיב היחסים בין החברות בתוך המקבץ התעשייתי. בהתאם למודל זה, ישנן שלושה סוגי אגלומרציות: אגלומרציה טהורה (Pure agglomeration), עירוב תעשייה (Industrial Complex) והרשת החברתית (Social network). באגלומרציה טהורה החברות פועלות באופן אוטונומי בהתאם להזדמנויות שהשוק מזמן להן. אין נאמנות בין החברות ולא מתקיימים קשרים ארוכי טווח ביניהן. במודל העירוב התעשייתי מתקיימים קשרים יציבים ארוכי טווח בין החברות הנמצאות במקבץ. החברות רוכשות את הקרקע ומוכנות להשקיע השקעות נרחבות בתשתיות על מנת להיכלל בקבוצת החברות הנמצאות במקבץ. דוגמאות לכך הן תעשיות הכימיקלים ותעשיות המתכת. הסוג השלישי של קלסטר תעשייתי הוא מודל הרשת החברתית. על פי מודל זה מתקיימים קשרים הדוקים בין מספר מקבלי החלטות בהנהלות הפירמות. מקבלי החלטות אלה נמצאים בדרגים שונים בהיררכיה הארגונית ומקיימים פעולות משותפות לקידום נושאים משותפים ולעיתים אף חותמים על בריתות והסכמים לגבי תנאי סחר מול ספקים ולקוחות.

מודל הרשת החברתית דומה במיוחד למודל "המרחב התעשייתי החדש" (Scott, 1988) שנבנה על בסיס תצפיות שבוצעו באגלומרציות כמו עמק הסיליקון. המודל מצביע על קשרים אישיים בין מקבלי החלטות שהביאו להעברת מידע ביניהם בכל הקשור למגמות השוק. העברת המידע מעודדת תחרות גבוהה יותר ורמת חדשנות גבוהה בהשוואה לאגלומרציות אחרות.

המודלים הניאו-קלאסיים לצמיחה מניחים שכלכלת השוק פועלת בתנאי תחרות, כלומר מחירם של גורמי הייצור נקבע על פי העלות השולית למוצר וניתן להעביר בקלות יחסית גורמים ממקום אחד למשנהו, ועדיין להפיק מהם את מירב התועלת. מודלים שונים מוכיחים שמתחוללת צמיחה מואצת כאשר מתגבשת אגלומרציה [אגלומרציה- ריכוז של פעילות ייצור ומכירה במקום אחד] במרחב בשל היתרונות לגודל שמחוללת האגלומרציה ולמעשה שני התהליכים מחזקים זה את זה (Krugman, 2002; Fujita and Thisse, 2001; McCann, 2001; Martin and Ottaviano, 2001; Venables, 1995).

גוף הידע, העוסק באבולוציה של פרישת התעשייה והאוכלוסייה במרחב, המצוי בשלבי צמיחה שונים, מניח שיש לצפות בשלבי הצמיחה הראשונים שהיווצרות ריכוז עירוני תוביל להתרחבות

פערי השכר בין המרכז לפריפריה (Williamson, 1965; Wheaton and Shishido, 1981). התקדמות בשלבי הצמיחה לרוב תוביל לתהליך של ביזור במרחב ולצמצום פערי השכר. לפיכך, היווצרותו של מודל מרכז-פריפריה מלווה בשלבים שונים של התכנסות (Convergence) בין אזורים. יחד עם זאת, מתקיים קונפליקט מובנה בתהליך התגבשות אגלומרציות: כאשר מתגבשת אגלומרציה שמאיצה צמיחה, מתקיימת במידה כלשהי האטה בפריפריה הסובבת אותה וייצור אי שוויון במרחב אלא אם תייצר האגלומרציה די צמיחה על מנת למנוע את התדלדלותה של הפריפריה (Fujita and Thisse, 2002).

3.3 מרכז לפריפריה

נכון לשנת 2011, למעלה ממחצית האוכלוסייה בעולם חיה במטרופולינים. מטרופולינים, הגושים הצפופים המנקדים את כדור הארץ, היו מנועי צמיחה מאז שאפלטון וסוקרטס התנצחו בכיכר השוק האתונאית. רחובות פירנצה נתנו לנו את הרנסאנס, ורחובות בירמינגהאם נתנו לנו את המהפכה התעשייתית. יחד עם זאת, השגשוג הגדול בימינו נולד מיכולתם של המטרופולינים לייצר חשיבה חדשה.

בד בבד עם התפתחותם של המקומות המרכזיים בהיררכיה המרחבית נוצרים גם אזורים פריפריאליים. אזורים אלה מרוחקים מאתרי הייצור ומהשוקים הגדולים. ענפי העיסוק המרכזיים באזורים אלה הם ענפי החקלאות אשר מבוססים על היצע קרקעות זול יותר.

מטרופולינים הם היעדר מרחב פיזי בין בני אדם וחברות. יש להם משמעות של סמיכות גיאוגרפית, צפיפות וקרבה. הם מאפשרים לנו עבודה ושעשועים משותפים, והצלחתם תלויה בצורך בקשר פיזי. באמצע המאה העשרים שקעו מטרופולינים רבים בעולם, כמו ניו יורק, כאשר שיפורים בתחבורה הפחיתו את היתרונות שהיו למיקומם של מפעלים (מקומות הייצור) באזורים אורבניים צפופים. היתרון הגדול היה קרבתם של המפעלים לנקודות המכירה, השווקים. בשלושים השנים האחרונות אנו עדים להתאוששות וצמיחה של כמה מהמטרופולינים הללו מפני ששינויים טכנולוגיים הגדילו את רווחי הידע המופק על ידי אנשים שנמצאים בקרבה לאנשים אחרים.

המטרופולין יוצר מעגל קסמים חיובי שבו מעסיקים נמשכים על ידי מאגר גדול של עובדים פוטנציאליים ועובדים נמשכים בגלל שפע של מעסיקים פוטנציאליים. כך חברות מגיעות למטרופולינים כמו בנגלור בהודו בגלל מהנדסים, והמהנדסים באים בגלל החברות. קנה המידה האורבני גם מקל על העובדים לעבור ממקום עבודה אחד למשנהו. בתעשיות מבוססות-יזומה, העובדים מתקדמים בקפיצות מחברה לחברה. אנשים צעירים נעשים יצרניים יותר ומרוויחים יותר כאשר הם עוברים ממעסיק למעסיק ורוכשים מיומנויות חדשות. שפע של מעסיקים מקומיים מספק גם ביטוח עקיף נגד כישלון של סטארט-אפ כלשהו. בעיר תמיד תהיה חברת תוכנה אחרת. יתר על כן, ריכוזים צפופים של כשרון יזמי מעודדים את הצמיחה של תעשיות נלוות, כגון קרנות הון סיכון שפועלות בקרבת עמק הסיליקון או חברות מחקר הפועלות בפארק המדע ברחובות.

4. מודל מבוסס משאבי הון לפיתוח אזורי

תחילתו של תהליך הפיתוח האזורי לפי מודל מבוסס משאבי הון, מתמקד בבניית תכנית אסטרטגית (תכנון אזורי) אשר מטרתה להתמודד עם הפער המובנה בין החזון, המטרות והיעדים של האזור (top-down) לעומת המציאות (bottom-up) בדבר יכולותיו של האזור להשיג יעדים אלו. התכנית צריכה לקיים שלושה תהליכים נפרדים: התהליך הראשון הוא זיהוי נכסי ההון האזורי ומנועי הצמיחה (bottom-up) אשר מהווים ביסוס ליכולותיו של האזור; התהליך השני הוא בחינת החזון, המטרות והיעדים של האזור; התהליך השלישי הוא תהליך אינטגרטיבי אשר מורכב ממתן כלים ניהוליים לבניית יכולות אזוריות להשגת יעדי האזור.

האסטרטגיות לפיתוח כלכלי נגזרות מהענפים הכלכליים בהם יתמקד האזור, לדוגמה אסטרטגיות לפיתוח של כלכלה עתירת ידע (תעשיית ההייטק על תת ענפיה השונים) יצריכו בניית אסטרטגיה שונה בהשוואה לתעשיות מסורתיות או מעורבות (תעשייה מסורתית שמשלבת ידע בתוכה) וזאת בשל תנאים שונים המאפיינים ענפי תעשייה אלה, לדוגמה: הצורך בהשקעות הון גבוהות יותר לצרכי מחקר ופיתוח, משך הזמן הנדרש ליצירת מוצרי הידע, שחקנים שונים הנדרשים לפיתוח (אוניברסיטאות, מכוני מחקר, בתי חולים וכדומה). יתרה מכך, הכלים בהם נשתמש לצורך תרגום האסטרטגיה לפעולה בשטח יהיו שונים ומותאמים לצרכי המקום.

4.1 משאבי הון כתשתית לפיתוח כלכלי

פרופיל ההון המרחבי של האזור מצטבר על ידי תושבי האזור ועל ידי הרשות המקומית אשר מספקת את השירותים לתושבים. עירוב משאבי ההון של התושבים והרשות מגדיר ומאפיין את טבעה הייחודי של כל רשות וקובע את מידת יכולתה לצמוח ולהתפתח.

המסגרת התאורטית של בורדייה (1986) מציעה הסבר למורכבות הריבוד החברתי, המתקיימת בחברות מערביות. מורכבות זו נחלקת למשאבי הון ברמת הפרט ומשאבי הון ברמת סביבת החיים (האזור או הרשות המקומית). 'חבילת היכולות' של הפרט מוגדרת באמצעות שלושה משאבי הון: כלכלי, תרבותי וחברתי. אלו קשורים למבנה האישיותי של האדם (Habitus) וליכולת לתפעל אותם בדירות חברתיות שונות (Social Fields). מפאת קוצר היריעה של סקירה זו, לא נדון בחבילת היכולת של הפרט אלא בחבילת היכולות של האזור או הרשות המקומית אולם אין ספק שבראייה תכנונית יש למדוד את כל משאבי ההון.

באופן מסורתי מושג ההון הוגדר כמעשה ידי אדם, שניתן כתשומה להגברת הייצור הכלכלי. בכך ההון מייצג מצד אחד השקעה ומצד שני רווח ממנה (Robison et al, 2002). תהליך הריבוד בחברה נתפש כתהליך מורכב המתרחש לאורך קשת רחבה של ממדים. ביניהם ניתן לציין כוח פוליטי (ברמת משק הבית, מקום העבודה, האזור והמדינה), נכסים תרבותיים, נכסים חברתיים, מעמד וכבוד, ומשאבים אנושיים (Kawachi, 2000). בורדייה מסכם ממדים אלו לאמירה על ייצור, צבירה

המטרופולין מציע תנאי תעסוקה ושכר גבוהים יותר מאזורים אחרים ולכן הוא מושך אליו כוח אדם. העובדים בכרכים הגדולים מרוויחים שלושים אחוז ויותר מאלו העובדים מחוץ לאזורים אלה. המשכורות הגבוהות מתקזזות בגלל יוקר המחיה אבל אין זה משנה את העובדה שהן משקפות פריון עבודה. הסיבה היחידה שבגללה חברות משלימות עם העלויות הגבוהות יותר של העבודה והקרקע הנובעות מהימצאות במטרופולין היא שהמטרופולין יוצר יתרונות יצרניים שמקזזים את ההוצאות האלה. אמריקאים שחיים באזורים מטרופולינים המונים למעלה ממיליון תושבים, יצרניים ביותר מחמישים אחוז בממוצע מאמריקאים שחיים באזורים מטרופולינים קטנים יותר. היחס הזה נשאר בעינו גם אם נביא בחשבון את חינכם, ניסיונם, חריצותם ומנת משכלם של העובדים. פער הכנסה זה בין אזורים אורבניים לאזורים כפריים שווה בגודלו גם במדינות עשירות אחרות, והוא גדול אף יותר במדינות עניות יותר.

באמריקה ובאירופה תורמים האזורים המטרופולינים להאצת חידושים והמצאות הודות לחיבור שהם יוצרים בין תושבים בעלי כישורים, אבל המטרופולין ממלא תפקיד חשוב עוד יותר בעולם המתפתח: הוא משמש שער כניסה המקשר בין שווקים לתרבויות.

מרכיב מכריע בצמיחה כלכלית של מטרופולין הוא הגיוון בענפי התעשייה. מטרופולינים משגשים כאשר יש בהם הרבה חברות קטנות ואזרחים בעלי כישורים. דטרואיט הייתה פעם כוורת הומה של ממצאים בקנה מידה קטן שבאו במגע זה עם זה - הנרי פורד היה רק אחד מיזמים מוכשרים רבים, אבל ההצלחה יוצאת הדופן שנחל הרעיון הגדול של פורד הרסה את העיר התוססת שהייתה פעם. צמיחתה של דטרואיט במאה העשרים הביאה מאות אלפי פועלים חסרי השכלה גבוהה אל מפעלים גדולים, שנהפכו למבצרים נבדלים מהעולם. גיוון בתעשייה, ביוזמה ובחינוך מוביל לחדשנות ואילו המודל של דטרואיט הוביל לשקיעה אורבנית.

הניצחונות האורבניים על הפשע והמחלות אפשרו למטרופולינים לשגשג כמקומות של בילוי בנוסף ליצרנות. קנה המידה האורבני מאפשר תמיכה בעלויות קבועות של תיאטרות, מוזיאונים ומסעדות. מוזיאונים דורשים תערוכות יקרות וגדולות ומבנים אטרקטיביים. מטרופולינים יכולים להרשות לעצמם את העלויות הקבועות האלה מפני שהן מתחלקות בין אלפי מבקרים וצופים.

מבחינה היסטורית, רוב האנשים היו עניים מכדי לתת לטעמם בבידור להנחות אותם בבחירת מקום מגוריהם, והערים היו רחוקות מלהיות אזורי שעשועים. אך ככל שהאנשים התעשרו, הם בחרו יותר ויותר בערים מטרופוליניות המבוססות על סגנון חיים (שיקולי נוחות), וכך נולדה עיר הצרכנים.

והעברה בין דורית של משאבי הון. הוא קושר בינם לבין דפוסי שעתוק מעמדיים ויצירת אי שוויון מובנה, בנגישותם של פרטים להזדמנויות חיים.

הסביבה אינה תשתית פיסית גרידא, מצע מכני לסיפוק צרכיו של האדם, אלא גורם חשוב בעיצוב חייו. סביבת חייו של הפרט היא 'טובין' ראשוני ממנו יונק הפרט את ערכיו התרבותיים, את בטחונו האישי ואת זהותו הקהילתית (Williamson, 2010; Bickford, 2000). הסביבה הבנויה קשורה לפעילות הפרט ותפישותיו הפוליטיות (Williamson, 2010). היא תוצר לוואי של תהליכים חברתיים, המתרחשים בזמן ובמרחב נתונים (Hillier, 2008; Lefebvre, 1991).

המרחב הממשי-פיסי, על פי Giddens (1983), קשור לפעילות הפרט בעיצוב המרחב החברתי. תמהיל ההון המקומי נקשר גם הוא לסביבת חייו של הפרט (Buzzelli, 2007). בראש ובראשונה הוא נקשר למאפיינים הסביבתיים של מקום המגורים (Amenities), אך גם ברמת האינטראקציות האנושיות בו (Florida, 2005; Putnam, 2000). בהקשר זה מציעה הספרות שמונה משאבי הון מרכזיים לסביבת המגורים (Friedmann, 2002):

1. **הון כלכלי** - הון כלכלי מתייחס להכנסה מוניטארית (כספית), כמו לשאר משאבים ונכסים פיננסיים (Bourdieu, 1986). ביטוי המוסדי נמצא בזכויות קנייניות, רכוש, מניות, ניירות ערך ועוד. הון כלכלי כולל השקעות כספיות במבנים, בכלים וציוד, המשמשים לייצור, וגם הרווח הכספי המופק מכל אלה (Jackman, 2001). הון כלכלי כולל גם את צבר החברות העסקיות שבחרו להתמקם באזור נתון ואת מגוון ענפי התעשייה שהן מייצגות.

2. **הון אנושי** (נקרא גם הון תרבותי של בורדיה) - מייצג את איכות המשאבים האנושיים של הקהילה: מיומנויות עבודה, ידע כללי, רמת ההשכלה, נכסים אינטלקטואליים כמו ספרות, שירה ומדע.

3. **הון חברתי** - מתייחס להיקף, העומק והאוריינטציה של הרשתות החברתיות, לצד המדיניות והנהלים של מוסדות הציבור שעשויים לתעל את הרשתות החברתיות לטובת יצירת הון כלכלי-שיתופי פעולה כלכליים, זיהוי הזדמנויות עסקיות, חיבורים עסקיים וכך הלאה. הון חברתי זוהה למשל כאלמנט מפתח בהתנהלות מקומית בת קיימא, משום שהיווה מרכיב חיוני בפיתוחה של לכידות חברתית וגורם מסייע לצמיחה הכלכלית (Lin, 2007; 2006; Carpiano, 2007). הון חברתי כולל גם את פעילותם של ארגוני מגזר שלישי וחברות לתועלת הציבור אשר עוסקות באספקת שירותים לרווחת הקהילה ואת קהילת המתנדבים המקומית.

4. **הון מוניציפאלי (כלכלה ציבורית)** - מתייחס לדרכים בהן הרשויות המקומיות מנהלות את משאביהן. רמת הביצועים של הרשות קובעת מהו סל השירותים שהיא יכולה לספק לתושבי המקום. ביצועי הרשות נמדדים בניהול יעיל של משאבי הרשות, נזילות ורמת היציבות המוניטארית שלה (Poister & Streib, 1999; Carrera & Ferreira, 2007).

5. **הון פוליטי** - כלי ממשל להשגת משאבים וכן כלים מבניים ליציבות ופיתוח. ההון הפוליטי מבטא את ההסכמה והאמון של הרשות המקומית במעורבות התושבים בפיתוח המקום.

6. **הון של נגישות ותשתיות** - מתייחס לתשתית העירונית, הכוללת את מתקני וציוד התחבורה, האנרגיה, אספקת המים, מכוני טיהור וביו, מתקני פסולת ואופייה של הסביבה הבנויה.

7. **הון סביבתי** - כולל את האיכויות של הסביבה הפיסית החיוניות לקיומם של החיים עצמם כגון איכות האוויר לנשימה, המים לשתייה ויכולת הקרקע להכיל באופן מתמיד את הפעילות האנושית, את מצע המשאבים הטבעי באזור, כגון קרקע, נופים, חופים, יערות, דגה ומרבצי המחצבים, שהשימוש בהם הוא לייצור והנאת הקהילה. הון טבעי עשוי לשמש גורם חיוני בבריאות האדם או לתפקודן היעיל של מערכות תומכות חיים.

8. **הון תכנון ופיתוח** - יכולות התכנון של הרשות המקומית ויכולות הביצוע של תהליכי הפיתוח בתחום שיפוט. מייצג את תכניות האב הקיימות לצרכי תכנון, תמהיל שימוש הקרקע (Frenkel, 2004a, 2004b) הון הפיתוח מבטא גם את עוצמת הבנייה באזור.

4.2 יצירת מנועי צמיחה

מרחבי השיפוט של הרשויות המקומיות מייצגים מרחב פוליטי, תוצר של משא ומתן מתמשך בין קבוצות שונות בחברה. רשויות מקומיות במובן זה מעצבות זהויות שנובעות מן החברות בקהילה הפוליטית והתרבותית שהפרטים החברים בה יצרו (Marsh et al., 2010; Rozen-Zvi, 2004). למנהיגות המקומית תפקיד מרכזי בכך. מנהיגות זו קובעת במידה רבה את מוקדי הכח והעוצמה במקום, את שיתופי הפעולה עם השלטון המרכזי כמו גם את חזון הפיתוח המקומי ואסטרטגיות הפעולה למימושו (דהן, 2009).

תרגום חזון אזורי ויעדים לתכנית פיתוח מחייב הגדרה של אסטרטגיות פעולה להשגת המטרות השונות. מנועי צמיחה הם אלטרנטיבות אסטרטגיות שונות המעוצבות במטרה להשיג את יעדי האזור. אלטרנטיבה הינה מהלך מורכב המערב מספר תחומי חיים לדוגמא: הקמת אזור תעשייה אזורי הממוקד בענף תעשייה אשר אינו קיים היום באזור במשולב עם הפעלת תכנית הסבה אשר מכשירה את ההון האנושי במקום למקצוע חדש.

4.3 ניתוח משווה בשיטת הסמן הימני (BENCHMARK)

השלב השלישי של המודל כולל ניתוח בשיטת הסמן הימני של נכסי הון שונים באזור בהשוואה לאזורים אחרים, במטרה למצוא את היתרון התחרותי של האזור. ההשוואה מתבצעת על ידי יצירת טבלת מדדים או לוח מחוונים של מדדים (Scorecard index). הטבלה מתארת ציון לכל סוג של משאב הון לפי אזורים שנבחרו להשוואה.

השלב הבא כולל ניתוח משווה בין מנועי הצמיחה במידה ויופעלו. ניתוח זה כולל זיהוי החוזקות והחסמים לביצוע כל מנוע צמיחה. החוזקות והחסמים מתורגמים לציונים ולמשקולות על ידי קבוצת מומחים. שיטה זו מאפשרת, בסופו של תהליך מתמטי, לקבוע מהו הציון הניתן לכל מנוע צמיחה אפשרי ולבחור מהי החלופה המועדפת (Frenkel & Poret, 2017).

5. מודל יחסי הגומלין לפיתוח אזורי

התרבות המקומית כוללת את מערכת, הערכים, האמונות והזיכרון הקולקטיבי של הקבוצה. בשנים האחרונות התפרסמו מחקרים רבים אשר הצביעו על קשר סיבתי בין מאפיינים תרבותיים של קבוצה לבין מאפייניה הכלכליים (Logan & Molotoch, 2007; Potnum, 2000; Porter, 2000; Grondona, 2000). יתר על כן, נמצא כי התרבות המקומית משליכה באופנים שונים על התכונות הכלכליות של העיר והאזור. אם כן, התרבות המקומית איננה משפיעה רק על איכות החיים אלא גם על הרמה, האיכות והפוטנציאל של הפיתוח המקומי והאזורי (דהן, 2011).

יחסי הגומלין בין הפיתוח הכלכלי לבין התרבות המקומית מתרחשים באופן הבא:

מחד גיסא, המאפיינים הכלכליים [מבנה התעסוקה, רמת הרווחה ועוד] משפיעים על התכונות התרבותיות של הקבוצה; מאידך גיסא, התכונות התרבותיות של הקבוצה, האוריינטציות התפיסיות והערכיות של הקבוצה משפיעות על המבנה הכלכלי. היסוד המתווך ביניהם הוא ההון האנושי וההון החברתי. זוהי חוליית מפתח ליצירת שינוי בעיצוב המדיניות הציבורית לפיתוח חברתי-כלכלי באזורי פריפריה.

מייקל פורטר (2000) אשר חקר מדיניות פיתוח בעולם השלישי הסיק שהגישה המסורתית לפיתוח השוליים, קרי העברת משאבים חומריים מהמרכז לפריפריה, איננה ערובה לצמצום אי השוויון. כנגד גישה זו הוא מדגיש את הגישה המתרכזת במערכת המיקרו-תרבותית כמקור חשוב במיוחד להבנת פוטנציאל הפיתוח. במרכז הדיון הוא מעמיד את **ההון האנושי**. הדגש על מרכיב זה כיסוד מפתח בכלכלה נעוץ בהשקפה לפיה בעידן הגלובאלי והפוסט-תעשייתי, המכניזם הכלכלי מושפע פחות ממשתנים קלאסיים של תורת המיקום ויותר ממרכיב ההון האנושי - הרחבה בפרק הבא (Porter, 2000).



מרכיב מפתח נוסף במערכת התרבותית פוליטית, ובעל השלכות על הכלכלה הוא - **ההון החברתי**. במחקר שביצע וולקוק (Woollcock, 2002) על מדינות ה-OECD, נמצא כי חברות מפותחות בעלות פוטנציאל צמיחה גבוה הן אלה שמתאפיינות בסינרגיה של ידע, זרימה מתמדת של מידע, רעיונות ומשאבים מקבוצה אחת למשנתה. המכניזם העומד מאחורי זרימת הידע הוא גורם הרישיות החברתי וההון החברתי. בתמצית, ההון החברתי מתייחס לרעיון לפיו ניתן לתרגם את איכות הקשרים החברתיים של האדם או הקבוצה לתוצרים כלכליים של ממש (Woollcock, 2002; Putman, 2000; Davidson & Honig, 2003). על פי גישה זו, אנשים שאינם מצליחים לצבור הון [ואפילו עבודה הולמת ודיוור נאות] הם אנשים שאינם מקושרים, מודרים באופן אקטיבי מרשתות חברתיות וממוסדות.

האפשרות לייצר תהליכי העברת ידע מקבוצה אחת לאחרת נעוצה בהבחנה בין הון חברתי מאחד להון חברתי מגשר (Putnam, 2000). ההון החברתי המאחד מופיע ברשתות חברתיות צפופות, בעיקר במובלעות אתניות, הוא מחזק את הדבק החברתי, מגביר את הנאמנות הפנימית-קבוצתית ומעניק תמיכה פסיכולוגית לחברי הקבוצה. ההון החברתי המגשר הוא זה שבו החברים אינם מתרכזים על בסיס אתני או היררכי אלא על בסיס חוצה-עדות ומתוך הרצון להתקדם חברתית (רצון למוביליות). ההון החברתי המגשר מייצר עבור חברי הקבוצה אפשרויות להעברת ידע מתמדת מתוך תפיסה של WIN-WIN.

6. כלים ושיטות לפיתוח כלכלי

כל סוגי האזורים זקוקים למנועי צמיחה ולכלים לצמצום פערים אולם על מנת למקסם את תועלתם של מנופים כלכליים אלה יש להתאימם לסוג האזור ולתכונותיו. אזורים הקרובים למטרופולינים יכולים ליהנות מיתרונות לגודל של כלכלת האגלומרציה המתקיימת במטרופולין אך אזורי פריפריה צריכים למנף יתרונות יחסיים אחרים.

תפוקת האזור נוצרת משילוב של ארבעה אלמנטים: כוח העבודה, משאבי הטבע, ההון הכלכלי וטכנולוגיות הייצור שיש באזור. מכך, שעל מנת להגביר את תפוקת האזור ניתן לבצע לפחות שלושה מהלכים נפרדים או משולבים: **א. שינוי תמהיל ענפי הכלכלה באזור; ב. מיצוי ומשיכת השקעות לאזור; ג. עידוד זליגת ידע (טכנולוגיות) מענף כלכלה אחד לאחר.**

6.1 שינוי תמהיל ענפי הכלכלה האזוריים

הפיתוח האזורי מתמקד בבחירת תמהיל ענפי הכלכלה המתאים ביותר לאזור אשר מבוסס על מגוון תתי ענפים, ועל זיהוי יתרונותיו היחסיים והמקומיים של האזור.

הקשר בין הענף הכלכלי ושוק התעסוקה המקומי הוא קשר דינמי ומדין. מבנה שוק התעסוקה (גודל השוק, מספר המועסקים, מספר האקדמאים, מספר העובדים הבלתי מקצועיים, מספר המובטלים וכדומה) תורם לעידוד ענפי כלכלה ספציפיים ואילו פיתוח ענפים כלכליים והתרחבותם יובילו לשינויים במבנה שוק התעסוקה.

בחירת תתי ענפים בעלי פריון גבוה יכולה להביא את האזור לצמיחה כלכלית. ענפי התעשייה נבדלים זה מזה במדדים שונים ובמיוחד במדד הפריון. אולם, אחד העקרונות החשובים בפיתוח כלכלי הוא יצירת תמהיל המבוסס על **מגוון ענפי תעשייה** על מנת לייצר זליגת ידע מתת-ענף אחד לאחר.

האסטרטגיה הראשונה לצמיחה כלכלית של אזור היא מיצוי משאבי הטבע של

דוגמה לסיווג ענפי

ענפי הכלכלה מסווגים לקבוצות, על פי עיסוק המפעלים, בפעילויות כלכליות קרובות או דומות (הסיווג האחיד של ענפי הכלכלה 2011).

הסיווג בנוי מארבע רמות באופן הבא: הרמה הראשונה מכונה סדר (section) והיא כוללת 21 סדרים; הרמה השנייה נקראת ענף ראשי (division) וכוללת 91 ענפים; הרמה השלישית נקראת ענף משני (group) והרמה הרביעית נקראת תת-ענף (class).

תת ענף גידול ענבים

סדר - A חקלאות, ייעור ודיג
01 ענף ראשי - גידולים צמחיים
012 ענף משני - גידול יבולים רב שנתיים
0121 תת ענף - גידול ענבים

האזור אולם לא כל אזור ניחן במשאבי טבע לייצוא. לכן, האסטרטגיה הדומיננטית לשינוי מגמה וצמצום פערים היא יצירת תמהיל ענפי אשר מבוסס על **ענף כלכלי סחיר** אשר נפח הפעילות שלו גבוה באותה כלכלה. ענפי כלכלה סחירים הם ענפים אשר נמצאים בתחרות עם שווקים גלובליים ולכן מאפשרים הזדמנויות רבות יותר לאזור. כמו כן, הם עמידים יותר כלפי החולשות של הכלכלה הלאומית בקרבה הם פועלים. לא תמיד ניתן לבסס ענף כלכלי סחיר (ברמה גלובלית) אולם זה המצב הרצוי על מנת לפתח תחרותיות.

בחירת ענפי הכלכלה האזוריים חייבת להתבסס על ענפי משנה ותתי ענפים על מנת להביא ליתרון יחסי תחרותי. יתרה מכך, העיקרון המשמעותי ביותר הוא מציאת **יתרון יחסי תחרותי אזורי**. קרי, ענפי כלכלה אשר בולטים בכלכלה המקומית האזורית לעומת כלכלות אחרות. תמהיל אשר מבוסס על ענפי תעשייה בעלי יתרון יחסי מקומי למעשה מסמן כי באזור זה כבר קיים מאגר ההון האנושי המתאים והמיומן לענפי התעשייה שנבחרו וכן קיימים הנכסים או מנועי הצמיחה המתאימים לתמהיל ענפי הכלכלה הרצוי.

יצירת תמהיל ענפי מתאים לאזור, הכנסת תתי ענפים חדשים יצרניים יותר, תוביל להרחבת שוק התעסוקה המקומי. יצירת תמהיל ענפי שאינו מתאים לאזור יכולה למשוך הון אנושי מיומן ומתאים מאזורים אחרים ולהדיר את רגליהם של תושבי האזור למשרות שאינן דורשות מיומנות - בענפי השירותים בעיקר. מצב כזה יוצר שינוי מבני בשוק התעסוקה המקומי ואינו מאפשר לצמיחה לחלחל לכלל רבדי האוכלוסייה.

הקמת אזורי תעשייה היא פעילות תשתיתית נלווית ליצירת התמהיל הענפי. אזורי התעשייה הינם משאב כלכלי חשוב להגברת ההכנסות של הרשות המקומית וזאת באמצעות היטלי ארונה שמשלמות החברות הנמצאות באזור התעשייה. יחד עם זאת, יש לשלב במקומות בעלי שיעור השתתפות נמוך בשוק התעסוקה מרכזים להכשרת כוח אדם, השמת כוח אדם וליווי במקומות העבודה (התמ"ת, 2012).

6.2 מיצוי ומשיכת השקעות לאזור

מיצוי ומשיכת השקעות הון לאזור היא פעולה חיונית להעלאת התפוקה הפוטנציאלית של האזור. מבחינה כלכלית גרידא, השקעות הון באזורים נחשלים (במונחי תל"ג פר נפש) ישיאו החזר גדול יותר על ההשקעה בהשוואה להחזרים מאזורים משגשגים ולכן אזורים נחשלים הם דווקא אזורים אטרקטיביים עבור משקיעים. מיצוי ומשיכת השקעות לאזור כוללים היבטי פעולה רבים ושונים, מצד שחקנים שונים (התמ"ת, 2012).

המגזר הציבורי נחלק לשלטון המרכזי ולרשויות אזוריות ומקומיות. השלטון המרכזי יכול להזרים השקעות הון ציבוריות באמצעים שונים, ביניהם:

- ◀ מענקים כספיים אשר ניתנים על ידי המדינה לביצוע פעולות כלכליות שונות.
- ◀ סיוע לייצור המקומי באמצעות רכישות ממשלתיות של התוצרת והעדפת הייצור הישראלי המקומי על פני ספקי ייצור אחרים.

- ◀ מתן סובסידיות לתהליכי ייצור בהם מרבית רכיבי הייצור הם מקומיים.
- ◀ הקפאת עלויות ייצור כמו מים, חשמל וכדומה.
- ◀ הקפאת הורדת מכסים על מוצרים אשר מהווים תחרות לייצור המקומי.
- ◀ הגבלת ייבוא.
- ◀ עידוד עסקים קטנים ובינוניים: סיוע בהקמה, ליווי בזמן משבר וכדומה.
- ◀ הפחתת רגולציה, מתן אשראי ומימון בתנאים נוחים.

הרשויות המקומיות הן בעלות מספר תפקידים בתחום משיכת השקעות:

- ◀ הגורם אשר מייצג את האינטרסים והצרכים של תושבי האזור ואף מוביל תהליכי שיתוף ציבור לטובת הבניית תכנית מותאמת מקום.
- ◀ הגורם אשר מוביל את בניית תכנית הפיתוח.
- ◀ הגורם אשר מתכלל את יישום התוכנית, יוצר ממשקים ומנגנוני תיאום בין השחקנים השונים במערכת.
- ◀ הגורם אשר אחראי לביצוע בפועל של השקעה בתשתיות.

המגזר הפרטי נחלק למספר גופים בהקשר זה של עידוד השקעות הון לאזור:

- ◀ הגוף הראשון הוא **החברות העסקיות** עצמן אשר בוחרות להתמקם באזור ולהשקיע בכלכלה המקומית. מעבר של חברות לאזור יוצר פעילות כלכלית ענפה אשר מגבירה את הצמיחה המקומית.
- ◀ הגוף השני אלו הם **קרנות הון סיכון או משקיעים פרטיים** אשר משקיעים מהונם על מנת לקדם את החברות הנמצאות באזור. התארגנות אזורית למשיכת כספי קרנות ומשקיעים פרטיים תפחית את הסיכונים של המשקיע ותהיה אטרקטיבית יותר. יצירת סל השקעה שמעמיד במרכז מטרה כלכלית ספציפית ולא תשואה של חברה כלכלית ספציפית יכולה למשוך ביתר קלות משקיעים פוטנציאליים.
- ◀ הגוף השלישי הם **גורמים פיננסיים** אשר מעניקים אשראי לחברות בתנאים שונים ומאפשרים לחברות למנף את נכסיהם.

המגזר השלישי באמצעות קרנות תורם גם הוא לפיתוח אזורי בדרכים שונות:

- ◀ הזרמת כספי קרנות (פרטיות וציבוריות) לפיתוח כלכלי אזורי.
- ◀ יצירת תכניות לעידוד עסקים קטנים ובינוניים, תמיכה וליווי בעת שגרה או משבר.
- ◀ מימון תכניות המקשרות בין האקדמיה לתעשייה.
- ◀ יצירת תכניות להכשרה והסבה מקצועית למבוגרים.
- ◀ יצירת תכניות חינוכיות אשר מעניקות תעודת מקצוע לתלמידים או מגבירות תחומי דעת מדעיים.

השקעות הון אשר לא יכללו מרכיבים של **השבחת הון אנושי** אשר יכול להוביל מהלכים של יזמות באזור, לנהל את הפעילות הכלכלית המקומית ולייצר את התפוקה הפוטנציאלית לא יצליחו להוביל לצמיחה כלכלית אזורית.

6.3 עידוד זליגת ידע (טכנולוגיות) מענף כלכלי אחד לשני תוך השבחת ההון החברתי

זליגת הידע באזורים צפופים מתרחשת באופן טבעי אולם באזורים דלילים באוכלוסייה נדרש לתמוך פעילות זו במאמצים נוספים שעיקרם עידוד יצירתיות וחדשנות, השבחת ההון החברתי והתמודדות עם קשיים ואתגרים בתהליך התפתחות הידע.

עידוד יצירתיות וחדשנות: ניתן לעודד יצירתיות וחדשנות במגוון מהלכים אזוריים, לדוגמא: השקעות בשיתופי פעולה רב מגזריים, יצירת קשרים בין אקדמיה לתעשייה, הקמת חממות, תחרויות בתחום הטכנולוגיה והמדע בבתי הספר ובאוניברסיטאות, ועוד.

השבחת ההון החברתי: יצירת קשרים ורשתות חברתיות אשר מסייעות לניצול הזדמנויות כלכליות. ניתן להשביח הון חברתי באמצעות הקמת פורומים מקומיים בין מקצועיים, כנסים ותערוכות.

התמודדות עם קשיים בתהליך התפתחות הידע. לדוגמא: הכנסת ענף כלכלי חדש לתמהיל המקומי יכולה ליצור ביקוש לעובדים בעלי מיומנויות אשר אינם נמצאים באזור. מצב זה יכול ליצור התנגדות מצד איגודי עובדים לשילוב כוח אדם חדש וזאת על מנת להגן על העובדים הקיימים במערכת. התמודדות נוספת יכולה להיווצר כאשר מוכנסים שינויים טכנולוגיים בתעשייה אשר מקטינים את מספר מקומות התעסוקה אך מעלים את פריון העבודה. התמודדויות אלו דורשות הכנה מוקדמת על מנת להגן על כוח האדם המקומי.

7. מדיניות לפיתוח כלכלי אזורי בישראל

מדינת ישראל מקיימת מתחילת שנות ה-90 מדיניות כלכלית אשר ממוקדת בפיתוח ענפי תעשייה עתירי ידע וזאת כתוצאה משני תהליכים מרכזיים שהתרחשו מאז שנות ה-90: הראשון, העלייה הגדולה ממדינות חבר העמים אשר הייתה עשירה בהון אנושי ממוקד מדע והשני, כתוצאה מהתפתחות הון אנושי מדעי טכנולוגי אשר קיבל הכשרה ומיומנות בתעשייה הביטחונית על גווניה ועבר לתעשייה האזרחית.

ענפי הטכנולוגיה העילית שימשו בעשור האחרון כמאיץ הצמיחה העיקרי של המשק הישראלי. לכן, המדינה מייחסת תפקיד מרכזי בהבטחת קצב צמיחה מואץ של המשק לענפי תעשייה אלה. בישראל, תעשיות עתירות הידע מהוות כ-50% מכלל היצוא התעשייתי, אבל יש לזכור שהתעשיות הללו מעסיקות רק כ-8% מכוח האדם ותורמות רק כ-12% לתמ"ג. יתרת התמ"ג מקורה במגוון תעשיות מסורתיות ושירותים, המעסיקים 92% מכוח העבודה. יחד עם זאת יש לשקול את בחירת ענפי הכלכלה לאור העובדה כי הפוריות בתעשיות המסורתיות ובשירותים נמוכה ועל כן השכר בהן נמוך. עובדה זו הינה גורם מרכזי לפערים בחברה הישראלית. בחירת ענפי כלכלה עתירי טכנולוגיה כאסטרטגיה לצמיחה כלכלית יצרה מצב של כלכלה דו קוטבית בישראל. למעשה, הצמיחה מענפי טכנולוגיה העילית לא חלחלה לענפי כלכלה מסורתיים אשר זקוקים לאסטרטגיות שונות על מנת להשיא פריון גבוה יותר.

בשנת 2012 הוקם לראשונה **שולחן עגול לפיתוח כלכלי אזורי** במשרד המסחר והתעשייה לאור ההבנה כי המשבר הכלכלי, שפרץ בארה"ב ובאירופה בשנת 2008, עלול ליצור האטה בכלכלה הישראלית ואף להוביל למשבר בכלכלה הישראלית. השולחן העגול ניסה לזהות את אופי המשבר המתקרב ולהכין תכניות פעולה להתמודדות עם אתגרים אלו. המלצות הדוח נשענו על שלושה נושאים מארגנים: הרחבת הגמישות של המשק הישראלי, פיתוח תשתיות אזוריות רב מגזריות והיערכות ליציאה מהמשבר. נקודת המפתח בדוח היא ההבנה כי רובד היררכי אזורי יכול להוות חוסן למצב של משבר כלכלי. יתרה מכך, התהוותה של הסתכלות אזורית יכולה לשפר את היכולות הכלכליות האזוריות ולסייע להתמודדות עם משברים כלכליים בעלי אופי לאומי או גלובלי. אחת ההמלצות המרכזיות הייתה להקים מטות אזוריים אשר מאגדים פעילות כלכלית מובנית מותאמת למקום (התמ"ת, 2012).

המועצה הלאומית לכלכלה רואה במטרופולינים מנוף לפיתוח כלכלי של אזורים ובהיותה גוף מיעוט מציינת כי על הממשלה לפתח תפיסה אזורית קוהרנטית שתעצים את היתרונות היחסיים של הפריפריה תוך עידוד פיתוח של תעסוקה איכותית ושירותים חברתיים משלימים. המועצה הלאומית לכלכלה אשר מזהה את הפערים בין המרכז לפריפריה מציעה להעמיק את רצף השירותים לתושב במטרופולינים אשר מהווים מוקדי יוממות מתוך הנחה שאותם האזרחים אשר מורגלים להגיע למוקדים אלה לצרכי עבודה יעדיפו לצרוך שירותים נוספים כמו תרבות ובריאות במקומות אלו (המועצה הלאומית לכלכלה, 2015).

כמו כן, אנו עדים למספר מהלכים לאומיים רבי משמעות שבמרכזם פיתוח כלכלי אזורי אשר מבוצעים בשילוב ובהובלת משרדי ממשלה שונים יחד עם הרשויות המקומיות:

1. הפרויקט הראשון הוא **העברת בסיסי צה"ל לנגב** אשר מבוצע באופן הדרגתי וסופו להסתיים בשנת 2019. פרויקט זה מלווה בחשיבה תכנונית רבת זרועות ושם במרכז את פיתוח ההון האנושי על מנת להתגבר על קשיי המעבר התודעתיים של אנשי הקבע ומשפחותיהם. מטרתם של מקבלי ההחלטות למנף את מעבר בסיסי צה"ל לנגב על מנת להעצים את המהלך הלאומי לפיתוח הנגב ולתרום למיצובו הלאומי של הנגב. בבסיס הפרויקט עומדות מספר הנחות המתכתבות עם מודלים של פיתוח אזורי, ביניהם: משרתי הקבע הצעירים והבוגרים מהווים אוכלוסייה חזקה אשר מחפשת איכות חיים גבוהה למגורים ולכן המהלך של מעבר הבסיסים לנגב לא ימנע יוממות של משרתי הקבע למרכז הארץ (לחזור למרכז מידי יום). על מנת להתמודד עם תופעה זו הפרויקט חייב לכלול פיתוח כולל של מגוון שירותים אשר יציבו רף גבוה של איכות חיים לאלו אשר יסכימו להעתיק את מקום מגוריהם לנגב. החילות שמועדים לעבור לנגב הינם חיילות בעלי יתרון יחסי טכנולוגי. מטרת העברתם לנגב היא יצירת תהליכי העברת ידע בינם לבין חברות אזרחיות שיוקמו במקום על ידי בוגרים ובוגרות. באמצעות מהלך זה הכולל אינטראקציות ותהליכי שיתוף ידע יתפתח במקום שוק תעסוקה נרחב מבוסס טכנולוגיה. עם זאת מהלך זה, שמטרתו יצירת מערכת אזורית מיטבית, טרם התייחס לשלל היבטי חיים אשר משפיעים על איכות החיים באזור לדוגמה פתרונות לנגישות הנמוכה של האזור למוקדי תעסוקה אחרים או אפשרויות תעסוקה לבני/נות זוג של משרתי הקבע.

2. פרויקט שני לפיתוח כלכלי אזורי מבוצע במטרופולין באר שבע והוא **קריית הסייבר הלאומי** של ישראל. פארק גב-ים בנגב, הוא מרכז תעשיות עתירות ידע אשר נבנה ביוזמתן של חברת גב-ים מקבוצת IDB, עיריית באר-שבע, אוניברסיטת בן גוריון וחברת KUD האמריקאית. פארק ההייטק יכלול בסופו של התהליך בו הושקעו למעלה ממיליארד שקלים כ-20 מבנים בשטח של 200 אלף מ"ר. הפארק נסוב סביב תת ענף סייבר אשר זוהה כבעל יתרון יחסי תחרותי גלובלי. אזור באר שבע ניהן בנכסי הון פוטנציאליים מתאימים לתת ענף זה בשל הקרבה לבסיסי צה"ל אשר מועברים לנגב ועוסקים בנושאים אלה. בנוסף להקמת הפארק עוסקת העיר באר שבע יחד עם האוניברסיטה במיזמים משותפים אקדמיה-תעשייה בתחום הסייבר וכן מתקיימות תכניות של חיל המודיעין והתקשוב בשיתוף קרנות שונות בבתי הספר בבאר שבע על מנת להכין את תלמידי האזור לעיסוק בתחום הסייבר.

3. פרויקט שלישי, המפותח במשרד הפנים בשיתוף עם משרד האוצר ומכון אלכא למנהיגות וממשל בג'וינט הוא **מיזם האשכולות**, שאוזכר בהרחבה בסקירה הקודמת. האשכולות שוקדים על יצירת שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות על מנת להגביר את חוסן ולשפר את איכות החיים באזור. חלק מהאשכולות, לדוגמה אזור הגליל המזרחי, הצליחו לזהות את ענפי הכלכלה המקומיים הסחירים והבולטים וסביבם יצרו תכנית פיתוח כלכלית להעצמת התחרותיות של האזור. אזורים האחרים טרם הגיעו לזיהוי ענפי הכלכלה הבולטים והם מתמקדים בתהליכי ייעול של הקצאת המשאבים באזור.

עם זאת, נקודת מבט אזורית הכוללת תכנון והתאמה של תמהיל ענפי הכלכלה לאזור, מציאת יתרון יחסי וגיבוש תכניות פעולה על מנת לעודד אזורים תחרותיים בישראל לא מתקיימת כמדיניות ממשלתית כוללת.

8. מדיניות לפיתוח כלכלי אזורי בעולם

התפיסה האזורית של ה-OECD שפורסמה לראשונה בשנת 2011 (Regional outlook, 2011) הצביעה על שני מדדים עיקריים לטיפול. המדד הראשון הוא מדד הפריון הנמוך ברוב מדינות האיחוד; והשני הצורך להעלות את רמת איכות החיים של הפרטים. על מנת להתמודד עם מדדי פריון נמוכים הוצגו שלל אסטרטגיות כלכליות בגישת מבוססת מקום. על מנת להתמודד עם סוגיית רמת איכות החיים עלה הצורך להתמקד במהלכים בני קיימא אשר נשענים על: יעילות, הגינות ושמירה על הסביבה. מדיניות האיחוד שפורסמה בשנת 2014 התמקדה בסוגיות הקשורות בהעלאת רמת איכות החיים והציגה שתי תובנות מרכזיות: האחת, רמת איכות החיים היא מושג סובייקטיבי מקומי והשנייה, על מנת להעלות את רמת איכות החיים יש לתכנן מדיניות אשר חולשת על כל ההיררכיות המרחביות, מההיררכיה הלאומית ועד הרשות המקומית.

מדיניות האיחוד אשר פורסמה השנה בפעם השלישית (Regional outlook, 2016) בוחנת את השאלה מדוע מדדי הפריון נשארים נמוכים. במקביל, נפערים פערי שכר אשר לא נראו כמותם מזה עשור וכן גדלה התלות והעוני בגיל השלישי. תופעות דמוגרפיות רחבות משפיעות על אירופה ביניהן: הארכת תוחלת החיים, צמצום הילודה והגירה.

מדיניות זו מתמקדת במטרה חדשה - יצירת אזורים יצרניים למען הכללת אוכלוסיות. המדיניות כוללת אסטרטגיות שונות להצמחת אזורים עירוניים ואזוריים כפריים. כמו כן, היא מתייחסת למחדלים הקשורים לרמת איכות חיים ברמה העולמית כמו בטחון תזונתי, איכות המים ועוד.

8.1 מקרה בוחן: חדשנות כפרית - אזור NORDLAND בנורבגיה

אזור Nordland אשר בצפון נורבגיה משתייך לארגון NSPA, ארגון האזורים הצפוניים דלילי האוכלוסייה, אשר מורכב מ-14 אזורים משלוש המדינות: שבדיה, פינלנד ונורבגיה. אזורים אלה (הצבועים במפה באפור כהה) הם בעלי נכסי טבע דומים, מזג אוויר קיצוני, צפיפות נמוכה באוכלוסייה ונגישות נמוכה לשווקים. החברה בין 14 האזורים הוקמה בשנת 2004 והם הוכרו כבעלי מעמד מיוחד עוד בשנת 1995 כאשר שבדיה ופינלנד חתמו על הסכם ההצטרפות לאיחוד האירופי. אזורים אלו מתאמים ביניהם תוכניות פיתוח, יוצרים תוכניות השקעה משותפות לתשתיות תחבורה ולשירותים קהילתיים. אזור Nordland משופע בפיוורדים, הרים גבוהים ואיים. כלכלת האזור נשענה בעיקר על תיירות, יערנות וחקלאות. כתוצאה מהסביבה הטבעית, הייצור באזור התפזר למקומות מרוחקים עם נגישות נמוכה.

האזור ניחן בנכסים טבעיים רבים ביניהם: משאבי מים, נוף, אדמה חקלאית, ומחצבים. נכסים אלה היוו בסיס לפעולות כרייה, חקלאות, יערנות, דיג ותיירות. כמו כן, באזור זה קיימים אוניברסיטה, שתי מכללות ופעילות מחקר ופיתוח ענפה בין העסקים המקומיים למוסדות להשכלה גבוהה.

למרות שענפי כלכלה אלה מניבים בנורבגיה, הם יצרו מקומות תעסוקה מוגבלים באזור Nordland והביאו להאטה בצמיחה.

נורבגיה אימצה אסטרטגיה המכונה 'התמחות חכמה' על מנת לעודד חדשנות בענפי הכלכלה הסחירים באזורים השונים. Nordland החדשנית זיהתה שלושה תהליכים בהם היא יכולה להתמחות: תעשיית התהליכים, מאכלי ים, ותיירות.

המדינה יצרה מספר מנועי צמיחה לעידוד חדשנות באזור אשר מתואמות גם עם ארגון NSPA על מנת למקסם את יכולות האזור:

- ◀ תמיכה בפרויקטים משותפים למגזר הפרטי (עסקים) ולמוסדות מחקר ופיתוח. לדוגמא תמיכה ממשלתית בפרויקטים של תעשיית התהליכים אשר נחקרים ומפותחים בשיתוף פעולה בין האוניברסיטה לבין חברות פרטיות.
- ◀ הקמת פרויקטים חינוכיים אשר מקדמים את נושאי הליבה של האזור.
- ◀ תמיכה באוניברסיטאות אשר יוצרות יכולות תחרותיות לעומת אזורים אחרים.
- ◀ מדיניות זו מעודדת חבירות רב מגזריות בין המגזר הציבורי, העסקי, מוסדות מחקר, מערכת החינוך וארגוני הכשרה באזור (OECD, 2016).

ממשלת נורבגיה שוקדת בימים אלה על יצירת מסמך מדיניות אזורית ושוקלת לבצע רפורמות שונות על מנת לשפר את רמות התיאום בין המגזרים. המדינה אוחדת במדיניות לאומית סקטוריאלית (עידוד ענפי תעשייה) במסגרתה הממשל המרכזי קובע את מערכת ההעדפות ואת ההשקעות הנלוות להן. הרשויות המקומיות הן בעלות תפקיד מרכזי באספקת השירותים הציבוריים לתושבים וביצירת התשתיות. יחד עם זאת, גודלן של הרשויות מהווה מכשול לאספקת השירותים. הממשלה שוקדת בימים אלה על מסמך מדיניות שכליבו רפורמה בתחום הרשויות המקומיות ואזוריות אשר קורא להעניק סמכויות ואוטונומיה לרשויות ולשפר את המנגנונים לתיאום אופקי ואנכי. רפורמות אלו נועדו לחזק את הגישה של פיתוח אזורי מבוסס-מקום (Northern Sparsely Populated Areas, 2016).



פיתוח כלכלי אזורי הוא מעשה (תכנית/התערבות) של חתירה למיצוי, או להרחבת פוטנציאל העושר ביחידה גיאוגרפית נבחרת (עיר, מטרופולין או אזור). הגדרה זו טומנת בחובה שני היבטים: ההיבט הראשון 'מיצוי פוטנציאל העושר' מתמקד בצמצום פערים ותיקון עיוותים חברתיים-כלכליים-סביבתיים בין אזורים בישראל. ההיבט השני 'הרחבת פוטנציאל העושר' מתמקד בדרכים ליצירת ערך מוסף ויתרון יחסי שיובילו לצמיחה כלכלית של האזור.

המניע הראשון לתכנון תכנית פעולה לפיתוח אזורי הוא הצורך הבסיסי של תושבי המקום להשתלב בשוק העבודה ולהתפרנס מכלכלה מקומית. אולם, במקרים רבים מתקיימת כלכלה מקומית אשר מספקת מקומות עבודה לתושבי המקום אבל שיעור הצמיחה שלה זניח והיא איננה תחרותית מול כלכלות אזוריות אחרות. ראוי שהפיתוח הכלכלי יתמקד במציאת היתרון היחסי של הכלכלה לעומת אזורים אחרים. במקרים אלו הפיתוח האזורי יכול פעולות ממוקדות שמטרתן ניצול היתרון היחסי ונכסי ההון במטרה להגיע לצמיחה כלכלית תחרותית ביחס לאזורים אחרים באותה מדינה וברמה הגלובאלית. בשני המקרים, במרכז ובפריפריה, מטרת העל הינה שיפור איכות החיים של התושבים באזור וזאת באמצעות הגדלת רמת ההכנסה, שפור איכות והיצע המשרות, הרחבת סל השירותים לתושב והרחבת מגוון ההזדמנויות של השחקנים השונים במרחב האזורי.

צמיחה מואצת מתרחשת בריכוז ייצור וצריכה המכונים 'אגלומרציות'. התנאים המובילים לכך הם תנאים כלכליים אשר משיאים יתרונות לגודל וכן תהליכים מואצים של העברת ידע המתחוללים באופן טבעי במקומות בהם מצטמצם מאוד המרחק בין חברות. הגיוון וההיצע הגדול הקיים באגלומרציות מאפשר מעבר של רעיונות חדשניים וכן התפתחות של שוק תעסוקה בעל הון אנושי משכיל ובעל ניסיון רב. לכן, אזורים אלה מושכים אליהם פעילויות כלכליות והון אנושי מהמרחב כולו ויוצרים תצורה גיאוגרפית של מרכז ופריפריה.

פרופיל ההון המרחבי של האזור מצטבר על ידי תושבי האזור ועל ידי הרשות המקומית אשר מספקת את השירותים לתושבים. עירוב משאבי ההון של התושבים והרשות מגדיר ומאפיין את טבעה הייחודי של כל רשות וקובע את מידת יכולתה לצמוח ולהתפתח. תהליך הפיתוח האזורי כולל זיהוי נכסי ההון האזורי ומנועי הצמיחה (bottom-up) אשר מהווים ביסוס ליכולותיו של האזור; בחינת החזון, המטרות והיעדים של האזור; ומתן כלים לבניית יכולות אזוריות להשגת יעדי האזור.

יחד עם זאת, כל סוגי האזורים זקוקים למנועי צמיחה ולכלים לצמצום פערים מותאמים לסוג האזור ולתכונותיו. תפוקת האזור נוצרת משילוב של ארבעה אלמנטים: כוח העבודה, משאבי הטבע, ההון הכלכלי וטכנולוגיות הייצור שיש באזור. מכאן, שעל מנת להגביר את תפוקת האזור ניתן לבצע לפחות שלושה מהלכים נפרדים או משולבים: א. שינוי תמהיל ענפי הכלכלה באזור, ב. מיצוי ומשיכת השקעות לאזור, ג. עידוד זליגת ידע (טכנולוגיות) מענף כלכלה אחד לאחר.

לסיכום, בסקירה ניתן לראות כי ישנן מדינות אשר מנהלות מדיניות אזורית לפיתוח כלכלי וכאלו אשר אינן מקיימות מדיניות אזורית לפיתוח כלכלי. יחד עם זאת, בשני המקרים, המודלים ועקרונות הפעולה באים לידי מימוש ב תכניות הפיתוח האזוריות גם כאשר תכנית הפיתוח האזורית אינה נגזרת ממדיניות לאומית רחבה, לדוגמא בישראל - ירידת בסיסי צה"ל לנגב, קריית הסייבר בבאר שבע ותכנית האשכולות.

ביבליוגרפיה

- בן דוד, ד. (2013). דוח מצב המדינה - חברה, כלכלה ומדיניות. תל אביב: מרכז טאוב.
- בן דוד, ד. (2010). שוק העבודה - היום, בעבר ובהשוואה למערב. בתוך: דן בן דוד (עורך). דוח מצב המדינה 2009- חברה, כלכלה ומדיניות (183-232). תל אביב: מרכז טאוב.
- בן דוד, ד. (2003). כוח העבודה בישראל מההיבט הבינלאומי. הרבעון לכלכלה, 90-73.
- בן דוד, ד. (2003). מערכת החינוך בישראל במבט חברתי כלכלי בעידן הגלובליזציה. הרבעון לכלכלה, 72-47.
- גלייזר, א. (2012). ניצחון העיר. בן שמן: הוצאת מודן.
- דהן, יצחק. (2011). באר שבע פיתוח כלכלי ותרבות פוליטית. ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים- מחקרי פלורסהיימר.
- דהן, יצחק. (2009). מנהיג מקומי-מכניזם של שינוי עומק בפריפריה, ירוחם 2006-1983. ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים- מחקרי פלורסהיימר.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2017). מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי 2015. פרסום מספר 1654.
- המועצה הלאומית לכלכלה. (2015). הערכת מצב אסטרטגית כלכלית חברתית. אתר המועצה הלאומית לכלכלה.
- ישראל, א. (2013). צדק חברתי ושוויון הזדמנויות בעידן של פרבור עירוני. חיפה: חיבור לתואר דוקטור לפילוסופיה, הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל.
- מורן, מ. (9.5.2016). כך הצליחה צרפת לכוון מטרופולין אחד של 7 מיליון תושבים. גלובס, עמוד הבית.
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. (2012). סיכום המלצות הערכות למשבר כלכלי של השולחן העגול הבין מגזרי לפיתוח אזורי כלכלי בישראל. ירושלים: באמצעות שיתופים לקידום החברה האזרחית.

Fujita, M., & Muri, T. (2005). Frontiers of the New Economic Geography. *Papers in Regional Science* 84(3), 377-406.

Fujita, M., & Thisse, J.F. (2002). *Economics of Agglomeration*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Giddens, A. (1983). *A Critique of Historical Materialism*. London: Polity.

Gordon, I.R., & McCann, P. (2000). Industrial Clusters: Complexes, Agglomeration and/or Social Network. *Urban Studies*, 37(3), 513-532.

Grondona, M. (2000). A cultural Typology of Economic Development. In: L.E. Harrison & S.P.

Hillier, B. (2008). Space and Spatiality: What the Built Environment Needs from Social Theory. *Building Research and Information*, 36(3), 216-230.

Hoover, E.M. (1948). *The Location of Economic Activity*. New York: McGraw-Hill.

Hoover, E.M. (1937). *Location Theory and the Shoe and Leather Industries*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Huntington. (eds.). *Culture Matters*. (44-55). New York: Basic Books.

Jackman, R.W. (2001). Social Capital, in: N.J. Smelser. (ed.). *The International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Elsevier Science Ltd.

Kawachi, I. (2000). Income Inequality and Health. in: L. Berkman & I. Kawachi. (eds.). *Social Epidemiology* (76-94). New York: Oxford University Press.

Krugman, R.P. (1991a). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy* 99:483-499.

Krugman, R.P. (1991b). *Geography and Trade*. Cambridge, MA: MIT Press.

Krugman, R.P., & Vanables, A.J. (1995). Globalization and the Inequality of Nations. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(4), 857-880.

Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*. Trans. by Nicholson-Smith, D., Oxford: Cambridge: Blackwell.

Lin, T.G. (2007). Empirical Measurement of Sustainable Welfare from the Perspective of Extended Genuine Savings. *Sustainable Development*, 15, 188-203.

Losch, A. (1944). *The economics of location*, 2nd edition. W.H. Woglom (transl.) (1954), New Haven: Yale University Press.

Logan, J.R., & Molotch, H.L. (1987/2007). *Urban Fortunes: the political Economy of place*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press. 20th anniversary edition.

רזין, ע. וחזן, א. (2006). חלוקת העושר המוניציפאלי בישראל - צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות. ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים - מחקר פלורסהיימר.

Arthur, W.B. (1990). Silicon Valley Location Clusters. *Mathematical Social Sciences* 19(3), 235-251.

Bickford, S. (2000). Constructing Inequality: City Spaces and the Architecture of Citizenship. *Public Theory*, 28, 355-376.

Boudville, J.R. (1966). *Problems of Regional Planning*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital, in: J.G Richardson. (ed.). *Handbook of theory and research for the sociology of education*. (241-258). New York: Greenwood Press.

Buzzelli, M. (2007). Bourdieu does Environmental Justice? Probing the Linkages between Population Health and Air Pollution Epidemiology. *Health and Place*, 13, 3-13.

Carpiano, R.M., (2007). Neighborhood Social Capital and Adult Health: An Empirical Test of a Bourdieu-based Model. *Health and Place*, 13, 639-655.

Carpiano, R.M. (2006), Towards a Neighborhood Resource-Based Theory of Social Capital for Health: Can Bourdieu and Sociology Help? *Social Science and Medicine*, 62(1), 165-175.

Carrera, F., & Ferreira, J. (2007) The future of spatial data infrastructures: Capacity building for the emergence of municipal SDIs. *International Journal of Spatial Data Infrastructures Research*, 2, 49-68.

Davidson, P. & Hoenig, B. (2003). The role of social and human capital among nascent entrepreneurs. *Journal of Business Venturing*, 18, 301-331.

Florida, R. (2005). *Cities and the Creative Class*. New York: Routledge.

Florida, R. (2002). The Economic Geography of Talent. *Annals of the Association of American Geographers*, 92 (4), 743-755.

Frenkel, A. (2004a). The potential effect of National Growth-Management Policy on urban sprawl and the depletion of open spaces and farmland. *Land Use Policy*, 21, 357-369.

Frenkel, A. (2004b). A land-consumption model: Its application to Israel's future spatial development. *Journal of the American Planning Association*, 70, 453-470.

Frenkel, A. & Porat, I. (2017). An integrative spatial capital-based model for strategic local planning – An Israeli case. *Planning Practice & Research*, 32(2), 171-196.

Friedmann, J. (2002). *The Prospect of Cities*. Minneapolis-London: University of Minnesota Press.

Rozen-Zvi, I. (2004). *Taking Space Seriously: Law, Space and Society in Contemporary Israel*. England: Ashgate.

Sen, A., & Williams, B. (1982). Introduction: Utilitarianism and Beyond, in A. Sen and B., Williams. (eds.). *Utilitarianism and Beyond* (1-22). Oxford: Cambridge University Press.

Solow, R. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function. *Review of Economic and Statistics*, 39:312-320.

Scott, A.J. (1988). *New Industrial Spaces*. London: Pion.

Schumpeter, J. (1942). *Capitalism Socialism and Democracy*. New York: Harper.

Swan, T. (1956). Economic Growth and Capital Accumulation. *Economic Record* 32(2), 334-361.

Venables, A. (1996). Equilibrium Locations of Vertically Linked Industries. *International Economic Review*, 37(2), 341-359.

Vernon, R. (1966). International Investment and International Trade in the Product Cycle. *Quarterly Journal of Economics*, 80,190-207.

Vernon, R. (1960). *Metropolis 1985*. Cambridge Mass: Harvard University Press.

Wheaton, W., & Shishido, H. (1981). Urban Concentration, Agglomeration Economies, and the Level of Economic Development. *Economic Development and Cultural Change*, 30,17-30.

Williamson, J. (1965). Regional Inequality and the Process of National Development. *Economic Development and Cultural Change*, 14, 3-45.

Williamson, T. (2010). *Sprawl, Justice, and Citizenship: The Civic Costs of the American Way of Life*. Oxford: Oxford University Press.

Woolcock, M. (2002). *The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes*. Development Research Group, The World Bank and Kennedy School of Government. Boston: Harvard University.

אתרי אינטרנט:

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מילון מונחים, 2017.
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מפות, 2017.

Martin, P.H., & Ottaviano, G.I.P. (2001). Growth and Agglomeration. *International Economic Review* 42(4), 947-968.

McCann, P. (Ed.). (2002). *Industrial Location Economics*. Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing Limited.

McCann, P. (2001). *Urban and Regional Economics*. New York: Oxford University Press.

Marsh, B., Parnell A.M., & Joyner. (2010). Institutionalization of Racial Inequality in Local Political Geographies, *Urban Geography*, 31, 691-709.

Nilsson, K. L. (2007). Managing complex spatial planning processes. *Planning Theory and Practice*, 8, 431-447.

Nussbaum, M. (2003). *Woman and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

OECD. (2016). *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2014). *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2011). *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*. Paris: OECD Publishing.

Ohlin, B. (1933). *Interregional and International Trade*. Cambridge Mass: Harvard University Press.

Perroux, F. (1950). Economic Space, Theory and Applications. *Quarterly Journal of Economics* 64,89-104.

Poister, T.H., & Streib, G. (1999). Performance assessment in municipal government, *Public Administration Review*, 59, 325-335.

Porter, M. (2000). Attitudes, Values, Beliefs and the Microeconomics of Prosperity. In: L.E. Harrison & S.P. Huntington. (eds.). *Culture Matters*. (14-28). New York: Basic Books.

Porter, M.E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.

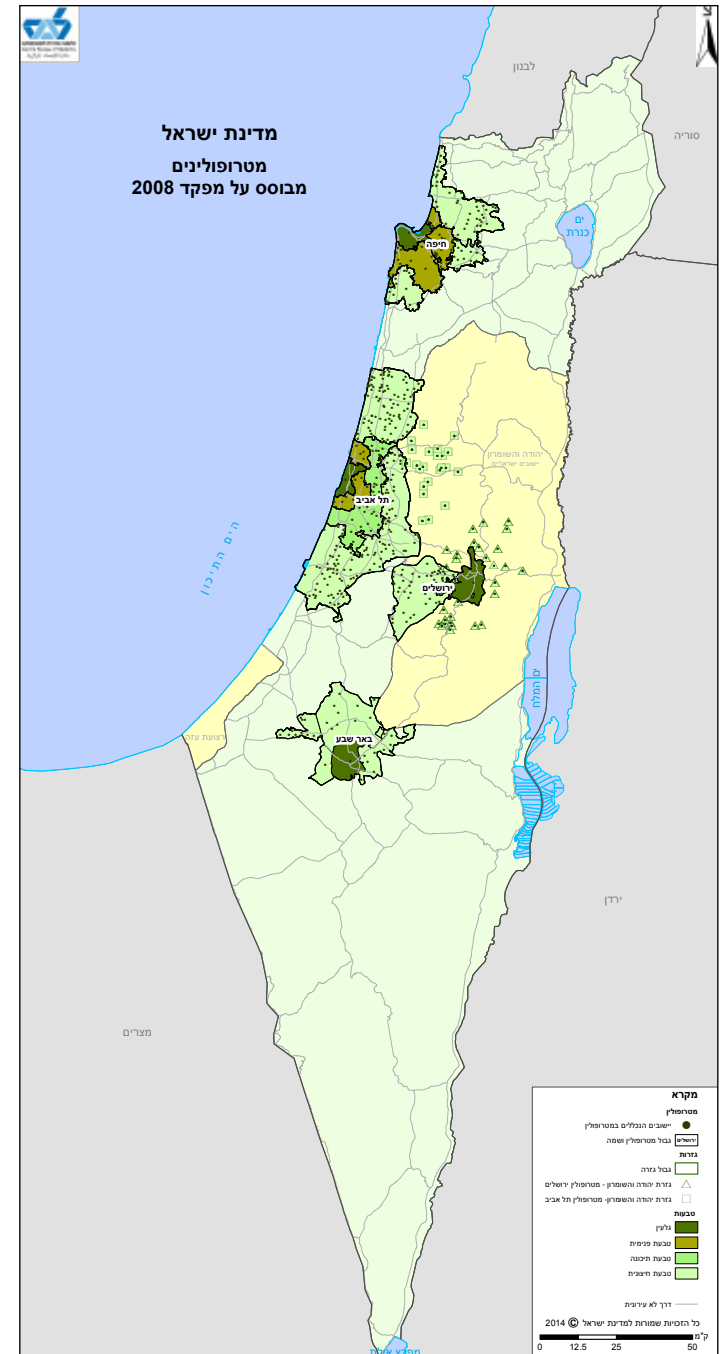
Porter, M.E. (1998a). Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Review*, 76(6),77-90.

Porter, M.E. (1998b). *On competition*. Cambridge Mass: Harvard University Press.

Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Shuster, Rockefeller Center.

Robison, L., Schmid, A. & Siles, M. (2002). Is Social Capital Really Capital? *Review of Social Economic*, 60(1), 1-21.

נספח א: מפת המטרופולינים בישראל



נספח ב': רשויות מקומיות לפי רמת פריפריאליות

