מילכ"א
צפון

מודל יישומי
לפיתוח כלכלי-אזורי

יולי 2021

קבוצת חשיבה

איימן סייף (לשעבר ראש הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי), אלי מלכה (לשעבר יו"ר מועצה אזורית גולן),
ד"ר גלית רנד (עיריית חיפה), זאב חיות (קרן ורטהיימר), ליאור שילת (מכון ירושלים לחקר ישראל),
מיכל פינק (משרד הכלכלה), מיכל רייקין (עתודות צפון) מריה ג'ירים (משרד הפנים),
סיון יחיאלי (חממה 4.0), רונית עובדיה (אשכול בית הכרם),
ביני שלו, עמית גרנק (קרן ראסל ברי),
רני דודאי, קרן דורון-כץ, רותם אריאב, ישי שורק (ג'וינט אלכא),
ניהול והפקה / שרון רואש-קורן (ג'וינט אלכא)
כתיבה / רועי פולקמן; **מחקר, נתונים וחקר מקרה** / נתי חסון

RUSSELL BERRIE FOUNDATION
ג'וינט אלכא
JDC

יולי 2021

עמיתים וחברים יקרים,

כמו רבים אחרים החולקים איתנו את השאיפה הבסיסית בעד שגשוגה של ישראל, קרן ראסל ברי רואה בעידוד הפיתוח הכלכלי של הפריפריה בארץ עדיפות מרכזית. מעל עשור אנחנו משקיעים במנהיגים, מוסדות, רשויות מקומיות וגורמים אחרים כדי לחזק את הצפון. התמיכה שלנו בשיתופי פעולה טובים יותר בין מגזרים שונים חיונית לשיפור היכולת של המנהיגות המקומית לקדם פיתוח כלכלי וחברתי ולהעלות את רמת השירותים לאזור כולו. מאמצנו נעשו בתקופה שבה ניתנה תשומת לב מוגברת לצפון המדינה, כולל מספר תכניות פיתוח ציבוריים ופרטיים לפיתוח אזורי בקנה מידה גדול ושאפתני.

בתור תורמים אנחנו בוחנים באופן שוטף את השפעת המימון שלנו, אך עדיין יש רגעים שבהם צריך לקחת צעד אחורה להפנות מבט רחב יותר. רצינו להבין למה, למרות השקעות משמעותיות של כספים, תכנון ויוזמות ממוקדות של הממשלה, האקדמיה ונדבנים, אנחנו עדיין רחוקים כל כך מלראות שינוי משמעותי ובר קיימא.

פיתוח אזורי הוא נושא מורכב. יש ריבוי שחקנים ופרויקטים באזור והניתוח לא יכול להתקיים בחלל ריק. פנינו לג'וינט-אלכא כדי שיסייעו לנו לראות את התמונה הגדולה, להבין את המציאות הנוכחית ולהפיק תובנות שנוכל ליישם – גם אנחנו וגם אחרים החולקים איתנו את הרצון לדחוף את האזור רחוק יותר ומהר יותר בשנים הקרובות.

ג'וינט-אלכא הקימו צוות חשיבה של מומחים הכולל דמויות בכירות מהממשלה, הרשויות המקומיות, האקדמיה, המגזר העסקי, קרנות פילנתרופיות ובעלי עניין אחרים המעורבים בקידום תהליכים בצפון. צוות החשיבה ביקש לקבוע מהם הגורמים הדרושים ליישום תכנית פיתוח כלכלי. הצוות בחן תכניות קיימות ואת החסמים שעמדו בפני קידומם והתעמק באתגרים הדורשים טיפול. נבחנו גם שורה של נושאים כדי לברר אילו מתוכם – בעזרת מודעות נכונה – יכולים להגביר את סיכויי היישום והיעילות של התכניות.

ממצאי ותובנות המחקר חשובים למגוון רחב של בעלי עניין המעורבים בפיתוח הצפון: משקיעים, חוקרים, מקבלי החלטות ברמה המקומית והלאומית, המגזר הפרטי, אנשי מקצוע מקומיים וגם, כמובן, הקהילה הפילנתרופית.

ממצאי מפתח מצביעים על הצורך בזיקוק נרטיבים ויעדים מקומיים הקושרים בין בעלי העניין לבין חזון משותף לעתיד וכן לצורך במדדים הדוחפים לפעולה לקראת יעדים אלו. זאת אומרת, כדי לסייע להבטחת השלב הבא בהתפתחות יש צורך בגישה ממסדית יותר לעומת תפיסה של ניהול הזנקים. הכוונה לטיפוח המודעות החשובה, כפי שהודגש באירועים האחרונים במאי 2021, לכך שפיתוח כלכלי בנפרד מהכללה חברתית וכלכלית אינו יכול להצליח. השילוב של הון כלכלי והון חברתי חיוני וקשור אחד בשני.

החדשות הטובות הם שלמרות שההתקדמות איטית יותר משהיינו רוצים, היא קיימת. יש לנו הרבה ממה ללמוד והיו הישגים ברורים בבניית אמון והשפעה קולקטיבית.

דו"ח זה הינו הזמנה לחבור יחד ולבחון חשיבה חדשה כדי להשיג קידום כלכלי וחברתי בר קיימא ולהעלות את רמת החיים של תושבי האזור. אנו מברכים על העניין וההשתתפות שלכם!

אנג'ליקה ברי
נשיאת קרן ראסל ברי

רות זלצמן
מנכ"לית קרן ראסל ברי

ביני שלו
מנהל קרן ראסל ברי בישראל

ד"ר סיגל שלח
מנכ"לית ג'וינט ישראל

אורי גיל
מנכ"ל ג'וינט אלכא

קרן דורון-כץ
ראש תחום אזוריות ואיכות השירותים
ג'וינט אלכא

צילום: סיון פרג'

ד"ר יוסי בכר
1955-2020

מדריך זה מוקדש לזכרו של ד"ר יוסי בכר, יו"ר משותף של הוועדה המייעצת של ג'וינט-אלכא והנאמן הישראלי הראשון של קרן ראסל ברי.

יוסי היה שותף אמיתי, מנטור והוגה דעות אסטרטגי, עם תשוקה עזה לשיפור החברה הישראלית וניסיון עשיר של עשייה משמעותית, שכלל הובלת רפורמות ששינו את פני הכלכלה הישראלית. יוסי הביא את המומחיות שלו ודרך אלכא, התגיים גם למשימה של קידום פיתוח כלכלי אזורי בישראל כחבר מרכזי בפורום המומחים לאזוריות.
יוסי מילא תפקיד מרכזי בגיבוש המלצות מדיניות לרובד ממשל אזורי חדש בישראל, המלצות שהתקבלו על ידי משרד הפנים בנובמבר 2020. יוסי, שנפטר בדצמבר 2020, השאיר את חותמו על החברה הישראלית, על ג'וינט-אלכא וקרן ראסל ברי ועל כל מי שהייתה לו ההזדמנות להכיר אותו.

תוכן העניינים

פתיחה **4**
חלק ראשון: מיפוי וסוגיות רוחב **7**
מיפוי תוכניות ופרויקטים 7
בשלות, השפעה ויוזמה 10
היררכיה גיאוגרפית 11
מטרופולין צפוני 12
צמיחה מכלילה 14
חלק שני: מודל יישומי לפיתוח כלכלי-אזורי **15**
מודל ליישום תהליכים אזוריים 17
מישור התשתית 18
מישור תאוריית השינוי 20
מדדים 26
מישור תהליכי היישום 30
כלים ליישום תוכניות פיתוח אזוריות 33
יכולות ארגוניות לתהליכי יישום 36
פיתוח אזור אוהיו - פיתוח כלכלי לאחר עידן הגיבורים 38
מנגנונים לצמיחה אזורית 41
תפקידים למנגנונים לשיתוף פעולה אזורי 43
משרדי ממשלה 45
רשויות מקומיות 46
אשכולות אזוריים 47
חברות כלכליות 48
שותפות פרטית ציבורית 49
מנגנונים נוספים 50
שיתוף פעולה בין מנגנונים באזור 51
חלק שלישי: חקר מקרה - הפקולטה לרפואה בצפת **53**
תרגום עקרונות המדריך למעשה **59**
סיכום **60**
רשימת עוגנים 61

פתיחה

מאז שנת 2006, לאחר סיום מלחמת לבנון השנייה, מתנהל שיח ציבורי ופוליטי העוסק בצורך בחיזוק הצפון. המלחמה הייתה זרז להצפה של מגמות היחלשות של האזור ביחס לאזורים אחרים בארץ. אמנם שיח זה לוקה בהיעדרה של רזולוציה מספקת, למשל העיסוק במטרופולין חיפה ביחס למטרופולינים של באר-שבע, ירושלים ותל-אביב שונה מהעיסוק במצבה של אצבע הגליל, המתאפיינת בריחוק פריפרילי הדומה יותר לדיון על הערבה ואילת. הדיון על שילובה של האוכלוסייה הערבית בגליל בכלכלת ההייטק הישראלי אינו זהה במאפייניו לדיון על החיבור של עיירות פיתוח בצפון לתעסוקה בעלת ערך מוסף גבוה. עם זאת, הנתונים הכלליים על הצפון הספיקו כדי לעורר שיח ציבורי ופוליטי על אודות פערים והצורך לצמצמם. פערים אלה הם: בהכנסה לנפש, בהשתתפות בכוח העבודה, במדדי עוני, בתוחלת חיים, בכוח הקנייה, בהישגים לימודיים וכמעט בכל מדד רוחבי. ניכר כי הפער בין האוכלוסייה הגרה בגליל לזו שבמרכז הארץ לא רק שאינו מצטמצם, אלא ב-15 השנים האחרונות אף מתרחב.

לצד המגמות המשתקפות בנתונים, שאותן נהוג למדוד ברמה הלאומית, במשך השנים הללו נכתבו עשרות רבות של תוכניות וקודמו מאות פרויקטים ומיזמים לחיזוק הצפון. החל מתוכניות ממשלתיות כלליות ועד מיזמים מוניציפליים ופרויקטליים. במבט ראשוני ניתן לראות לא מעט הצלחות בזירות שונות. שיעורי ההשכלה האקדמית בחברה הערבית נמצאים בצמיחה משמעותית, בין השאר במקצועות המדעיים והטכנולוגיים; אשכולות עסקיים, כדוגמת תחום הפודטק בגליל המזרחי מתפתחים וחלה צמיחה מוניציפלית ניכרת ביישובים רבים בצפון.

העבודה המוצגת להלן היא פרי יוזמה של הג'וינט-אלכא ושל קרן ראסל ברי, מתוך רצון לבחון את סוגיית היישום של תוכניות לחיזוק הצפון. השאלה שעמדה לנגד עינינו לא הייתה האם אסטרטגיה של יתרונות יחסיים היא הנכונה ביותר, או האם הבחירה בפודטק בקריית שמונה או במרכז לתעשייה 4.0 בכרמיאל היא נכונה בהכרח. כך גם המסמך שלפניכם אינו תוכנית אסטרטגית לפיתוח הגליל. מטרתה של העבודה שבוצעה הייתה לשאול מהם הרכיבים הנדרשים ליישום אפקטיבי של תוכנית אזורית לפיתוח כלכלי, לבחון סוגיות רוחביות אשר מודעות להן ופעולה בהן עשויות להגדיל את סיכויי היישום ואת האפקטיביות של תוכנית שכבר מיושמת. לצורך בחינת הנושא גובש צוות חשיבה המורכב מבעלי תפקיד מרכזיים בקידום התהליכים בצפון, חלקם עודם בתפקיד רשמי במשרדי ממשלה, בקרנות פילנטרופיות ובגופים תומכים וחלקם בכירים לשעבר אשר השפיעו באופן מעשי על הליכי הפיתוח בצפון.

יש לציין כבר בפתיחה, כי יישום של תוכנית משתנה בין מאפייני תוכן (חלוקה ורטיקלית). כלומר, יישום תוכניות לבינוי פיזי שונה מיישום תוכניות ללימודי מדעים. ניתוח של חסמים ושל רכיבים הנדרשים ליישום אפקטיבי תלוי גם בתוכן התוכנית המיושמת מבחינת הדיסציפלינה המקצועית. מסמך זה, אם כן, מבקש ליצור מדריך לפיתוח ולקידום תוכניות אזוריות באופן שיגדיל את סיכויי יישומן. המוקד הוא בעיקר בתחומי הפיתוח הכלכלי, אבל לא פחות מזה בדיון על אזוריות והקשרו ליישום תהליכי צמיחה באופן אפקטיבי בפיתוח הכלכלי בישראל.

אזוריות היא תפיסה הקונה לה אחיזה גדלה והולכת בשיח המקצועי והציבורי בישראל (פחות בשיח הפוליטי). לצד המגמה של היחלשות השלטון המרכזי, בעיקר במובנים של יכולות ביצוע, מתחדד הצורך בחיזוק היכולת המקומית להוביל וליישם תהליכים, אך בשל היעדרה של שכבת משילות בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות, הרי שההבנה הזו לא תורגמה ליישום. מדוע? הגליל הוא דוגמה טובה. 94 רשויות ומועצות מקומיות מייצרות ביזור גדול, שבהן היעדר כוח אדם הן ברמה המקצועית והן ברמה הפוליטית מקשה על הובלת תהליכים. לפיכך, בשנים האחרונות החלה לחלחל ההבנה, שיש לייצר תהליכים אזוריים

ולפתח מנגנונים לשיתוף פעולה אזורי. הצורך בכך אינו רק בגלל היעדר יכולת מספקת ברמה המוניציפלית בלבד, אלא גם בשל העובדה, שרוב תחומי הפיתוח חורגים מגבולות יישוב ורשות מקומית, שהרי תעסוקה, תחבורה, איכות הסביבה וגם בריאות והשכלה גבוהה לא מתרכזים בגבולות מוניציפליים של יישובים קטנים ובינוניים. כדי לקדם מדיניות מעודדת צמיחה, תכנון ויישום בסוגיות אלו ודומות להן, חייבים לפעול ברמה האזורית.

ההבנה בדבר הצורך בקידום תהליכים אזוריים נמצאת עדיין בראשיתה בישראל, בעיקר במובנים של מנגנוני יישום, כלים ומדדים לבחינת תהליכים אזוריים. תפקידו של מסמך זה לבוא ולשרטט את עקרונות הבסיס הנדרשים בבואנו לקדם תהליכי פיתוח אזוריים. הנחת המוצא היא, כי העברת עוצמה ויכולות מהשלטון המרכזי בירושלים לרמה האזורית והמוניציפלית חייבת לקפוץ מדרגה ולהתבטא גם בסמכויות ותקציב, אך כדי שפעולה זו תניב תועלת ממשית לאזרח, יש לפתח ידע וכלים למימוש מעבר של יכולות ובהמשך גם העברת סמכויות.

המדריך שלפניכם נותן כלים לתכנון ולביצוע של תהליכים שעשויים להגדיל את סיכויי היישום והאפקטיביות של תוכניות צמיחה אזוריות. המבט והניתוח נעשה על אזור הגליל, אך התובנות רלוונטיות גם לאזורים אחרים בישראל.

ניתן לקרוא את המדריך ברצף במטרה לראות את התמונה הכללית. עם זאת, כל חלק עומד בפני עצמו, כך, למשל, מי שממוקד בסוגיות בגליל ראוי שיקרא גם את החלק הראשון, מי שמתעניין בתהליכים אזוריים בלא קשר לגליל, יכול להתחיל בחלק בשני ולבחור את הרכיבים שבהם ירצה להתמקד. בסופו של דבר המטרה הייתה לייצר שפה משותפת ולחדד עקרונות אשר הטמעתם בתוכניות יגדיל את סיכויי היישום.

מודל יישומי לפיתוח כלכלי-אזורי הוא מסמך מתעדכן אשר מטרתו להתפתח בהתאם לניסיון ולתובנות העולות מהשטח. נשמח לקבל הערות, התייחסויות והצעות לדוא"ל SharonRK@jdc.org

מבנה המדריך

המדריך בנוי משלושה חלקים:

חלק ראשון	חלק שני	חלק שלישי
שאילת שאלות על אזוריות ופיתוח כלכלי. *** בחלק זה יוצג בקצרה תהליך המיפוי והשאלות שהוא העלה בהקשר לפיתוח כלכלי בצפון הארץ.	מודל יישומי לפיתוח כלכלי-אזורי. *** בחלק זה יוצג מודל ייחודי להבנה ולשיפור תהליכי יישום אזוריים בראייה רחבה.	חקר מקרה – הפקולטה לרפואה בצפת. *** מקרה בוחן קצר לדילמות במימוש פרויקט עוגן אזורי.

חלק ראשון

***

מיפוי וסוגיות רוחב

***

מיפוי תוכניות ופרויקטים

ב-20 באוגוסט 2006 קיבלה הממשלה החלטה מס' 393: "חיזוק הצפון וחיפה – משימה לאומית בראש סדר עדיפויות הממשלה". בהחלטה זו הקימה הממשלה קבינט לחיזוק הצפון וחיפה אשר יתווה מדיניות, יאשר תוכניות לחיזוק הצפון וחיפה ולפיתוחם וינהל מעקב ובקרה על יישום התוכניות שיגובשו. בהחלטה זו ובאלה שהצטרפו לה באותה שנה הוחלט על תקציב של כארבעה מיליארד ₪ לחיזוק הצפון[1].

שנתיים לאחר מכן, ביוני 2008, הציגה חברת "צפונה", מיסודו של התעשיין איתן ורטהיימר, תוכנית אסטרטגית כוללת אשר פותחה בשיתוף משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, חברה אזרחית וגורמים עסקיים. התוכנית כללה תמונת מצב על אודות הפערים והאתגרים וכן ניתוח של מנועים כלכליים לפיתוח הצפון.

בשנת 2013 החל במשרד הכלכלה פיתוח של תוכנית לצמצום פערים בצפון. בשנת 2015 הוצגה תוכנית מפורטת לצפון, שכללה יעדים לצמצום פערים, ניתוח יתרונות יחסיים וסימון עוגנים כלכליים לקידום וצעדים משלימים נדרשים. בנובמבר 2015 הוקמה מינהלת מיוחדת לצפון במשרד נגב גליל, שקיבלה על עצמה את ההובלה של תוכנית ממשלתית לצפון בסיוע משרד הכלכלה. בשנת 2017

צפונה שלדור יוני 2008

תוכנית לצפון – משרד הכלכלה אוגוסט 2015

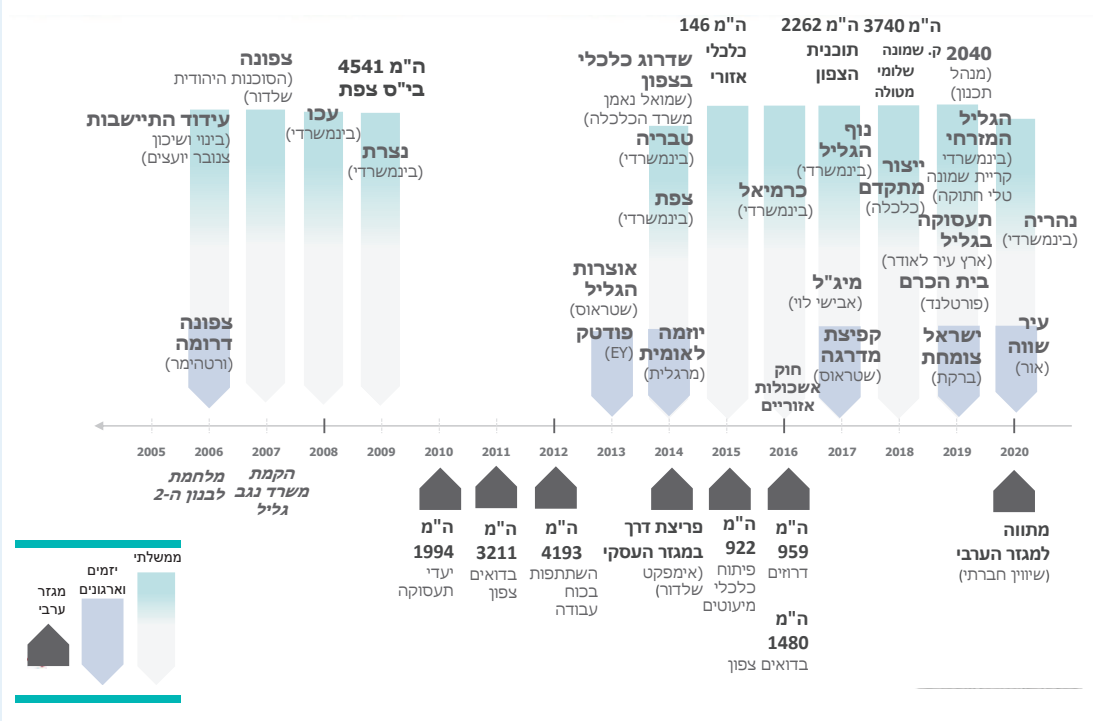
[1] טל, א'. [4.3.2006]. תוכנית לצפון ולשיקומו לאחר המלחמה. מוגש לועדת הפנים והגנת הסביבה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

התקבלה החלטת ממשלה 2262 - "תוכנית לפיתוח כלכלי של הצפון" ופורסמה תוכנית מפורטת, שכללה פעולות שלא פורטו בהחלטת הממשלה על ידי משרד הכלכלה. ב- 2018 התקבלה החלטת ממשלה 3393, שהגדירה פעולות לקידום התעשייה, בין השאר בדגש על תעשייה מתקדמת בצפון. עוד באותה שנה הוצגה תוכנית ממשלתית לחיזוק אשכול הפודטק בגליל. צעדים מעשיים ותקצוב קיבלו ביטוי בהחלטת הממשלה 3740 להעצמת היישובים: קריית שמונה, שלומי ומטולה.

בין החלטות הממשלה ב-2006 לאלו של 2018 ובין התוכנית האסטרטגית המקיפה של "צפונה" ב-2008 וזו של משרד הכלכלה, שהוצגה ב-2015 ותורגמה להחלטת ממשלה ב-2017 ועד שנת 2020, נכתבו עוד עשרות תוכניות לפיתוח אזורי לגליל. חלקן תוכניות מוניציפליות, חלקן עסקו בתחום מוגדר (תיירות או חינוך), חלקן ייעודיות לאוכלוסייה (שורה ארוכה של תוכניות והחלטות ממשלה בנושא מגזרי המיעוטים בצפון ודרכים לצמצום פערים).

חלק מהתוכניות היו כלליות ושטחיות וחלקן עבודות עומק מפורטות (למשל: שדרוג המערכת הכלכלית בצפון המדינה, משרד הכלכלה ומוסד שמואל נאמן בשיתוף חברת פארטו, שפורסמה באפריל 2015; תוכנית אסטרטגית הגליל המזרחי כאקוסיסטם תעשייתי, טלי חתוקה ואחרים, ביוזמת עיריית קריית שמונה).

תוכניות פיתוח בצפון 2006-2020



הבסיס לכתיבתו של מדריך זה עוצב מקריאת התוכניות וההחלטות שקודמו על פני כ-15 שנה מאז מלחמת לבנון השנייה. קריאה זו עוררה שאלות, כגון: כיצד הוצגו הפערים? אילו מטרות ויעדים הוצבו? מה עלה בגורלן של אותן תוכניות ואיך הן תורגמו למימוש בשטח?

נוסף להתבוננות על תוכניות ממשלתיות ומקומיות לפיתוח כלכלי, כחלק מגיבוש תובנות על אודות יישום תהליכים של פיתוח אזורי, חיפשנו גם פעולות ממוקדות יותר, עדיין בעלות אימפקט אזורי, אבל לא תוכניות רב-תחומיות. נהוג להגדיר פעולות אלו כעוגנים אזוריים. המוקד היה בעוגנים באזור הגליל העליון אבל לא רק.

תהליך המיפוי אינו מתיימר להיות ממצה ולהכיל כל עוגן ופרויקט, אלא לקבל תמונה מספיק רחבה, שניתן יהיה ללמוד ממנה על תופעות ותהליכים. בנוסף לכך, בחמש השנים האחרונות אנו רואים ריבוי של יוזמות ופרויקטים, דבר שבאופן כללי חידד את האבחנה אודות התנעת תוכניות והבשלתן. ראינו תוכניות רבות בעבר ובהווה, שהיו בשלבי גיבוש והתנעה ומעט תוכניות שניכר שהבשילו לכדי הצלחות בעלות היקף השפעה משמעותי ברמה האזורית. קיימות לא מעט תוכניות מוצלחות המקדמות צמיחה ופיתוח בגליל. ניסינו להבין מדוע נראה כי התמונה השלמה לא מצטיירת כמספקת ולא מראה אזור הנמצא בתנופה חיובית קדימה.

מה שאלנו את עצמנו בהסתכלות על פרויקטים ועוגנים בגליל?

- **האם מדובר בפרויקט עם השפעה אזורית?** כלומר, משפיע על מספר רשויות מקומיות ועל סוגיות ליבה אזוריות. פרויקטים בעלי מנגנון ניהולי רחב יותר מאשר שליטה של רשות מקומית אחת.
- העובדות הפשוטות. **מי מעורב בפרויקט? באיזה אזור הוא פועל ומה תחום השפעתו?**
- האם מדובר בפרויקט שנולד מהשטח (bottom up) או שנולד מהממשלה (top down)?
- **מה מידת הבשלות של הפרויקט?** האם זה פרויקט בהתנעה, שעדיין קשה להצביע על האימפקט שלו או פרויקט בשל, שהשפעתו ודרכי פעולתו ברורים?
- מהי **תאוריית השינוי** העומדת ברקע של הפרויקט?
- איזה **מדדי הצלחה** הוגדרו?

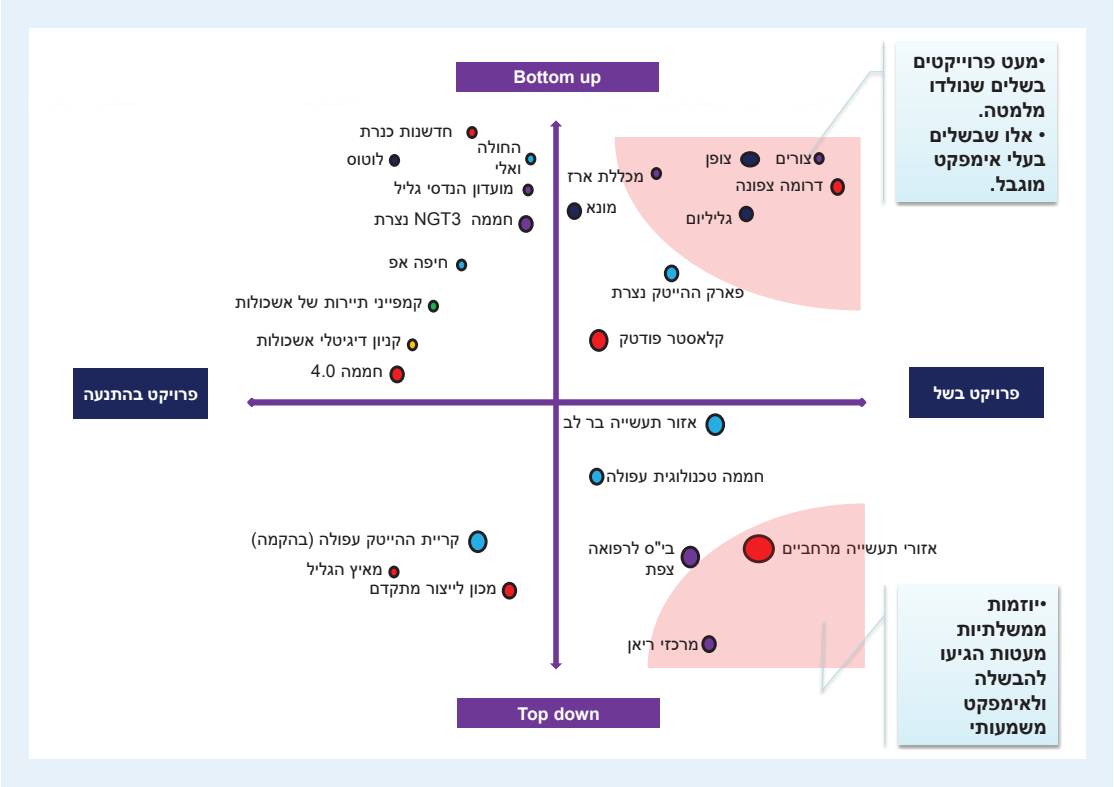
בחנו עשרות פרויקטים ויוזמות בחלוקה לשבע קטגוריות: פיתוח תעשייה, הייטק, מדעי החיים והבריאות, תיירות, אקדמיה והון אנושי, עסקים קטנים והסעת המונים[2]. זוהי רשימה חלקית בלבד, כי ברור שאם המוקד היה, למשל, בעיר חיפה, אפשר היה להוסיף עוד יוזמות רבות וכך גם בערים גדולות אחרות בצפון. עם זאת, המבט היה רחב דיו כדי להציף דילמות מרכזיות.

את הסוגיות שעלו במיפוי חילקנו לשתי קבוצות. האחת תקבל התייחסות בחלק זה של המדריך והשנייה בחלק השני, המציג מודל מעשי ליישום. בחלק הראשון אנו מתייחסים לסוגיות הקשורות באופן מיוחד לפיתוח כלכלי בגליל. אלו סוגיות בעלות רלוונטיות מקומית מיוחדת. בחלק השני יוצג מודל להבנת תהליכי יישום ונתמקד בסוגיות עקרוניות אשר תקפותן רחבה יותר מאשר בהקשר לאתגרים בצפון הארץ.

[2] לפירוט הפרויקטים ראו נספח.

בשלות, השפעה ויוזמה

קיבצנו אחדים מהפרויקטים יחד וסידרנו אותם לפי מידת בשלותם ואופיים. גודל העיגול ביטא הערכה של מידת האימפקט האזורי של הפרויקט. ראינו שיש מעט פרויקטים בשלים שנולדו מהשטח ואלו שבשלים הם בעלי אימפקט אזורי מצומצם. בנוסף לכך, ראינו שמעט יחסית של יוזמות ממשלתיות הגיעו להבשלה ולאימפקט משמעותי.



החלוקה ל-bottom up ול-top down מלמדת, שבקרב שחקנים שונים יש פרשנות שונה למשמעות של כל הגדרה. למשל, מבחינת חלק מהשחקנים הממשלתיים, פרויקט שניהולו והובלתו נעשים באזור, הרי הוא מחובר לשטח. לעומת זאת, עבור חלק מהיזמים האזוריים, ההגדרה לפרויקט שנולד מהשטח היא שהוא יצא לפועל גם בלי סיוע ממשלתי. המעורבות של הממשלה מיועדת לאפשר קפיצת מדרגה בגודל ההשפעה. ברור שיש עוגנים המחייבים מראש השקעה ממשלתית, עם זאת נראה, כי הצלחת היישום לאורך זמן של פרויקטים תלויה במחויבות גדולה של גורמים אזוריים המעוניינים בפרויקט ואם הם אלה היוזמים אותו, הרי שזה סימן מעיד על פוטנציאל להצלחתו.

בהתבוננות על הפרויקטים השונים בגליל, ניכר כי מצד אחד יש ערך משמעותי באלה הצומחים מלמטה ומניעים יוזמות אורגניות לאזור. מצד אחר, כדי לייצר אימפקט נחוצים ריכוז מאמץ, שיתוף פעולה רחב והשקעה משמעותית. הדברים אינם סותרים, שכן פרויקט יכול לצמוח אורגנית מהשטח ולאחר מכן לקבל גיבוי והעצמה מהמערכת הממשלתית. אחת התובנות שעלו בתהליך המיפוי היא - מקומה של הממשלה והיותה מאפשרת לגדל יוזמות מקומיות כחלופה עדיפה למסלול, שבו פרויקטים נולדים בממשלה ומונחתים על השטח באופנים שונים.

היררכיה גיאוגרפית

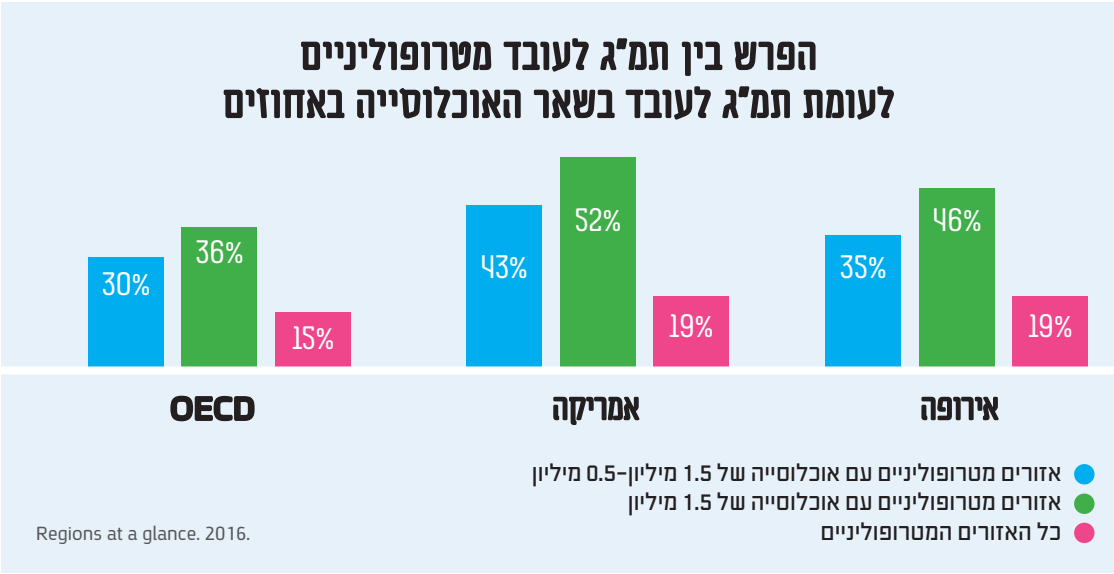
בתוכנית "צפונה", שהוצגה בשנת 2008, מופיעה היררכיה בתפקידים של יישובים במרחב, כפי שמופיע בתרשים[2.1] שלהלן.

הרציונל ברור. פיתוח אזורי דורש מיקוד והבנה של התפקיד המתאים לכל רשות מקומית במארג האזורי. יש לבחון, האם החלוקה מ-2008 תקפה גם היום? האם גודל היישוב ומרכזיותו במרחב הם הקריטריון היחיד בהיררכיה? בפועל, השקעות ומשיכת פרויקטים מונעת גם מפוליטיקה (קרבת ראש הרשות לגורמים פוליטיים המקצים משאבים) ומושפעת גם ממידת היזמות והפגנת היכולת של המנהיגות המקומית, שהרי הגורמים הממשלתיים וגם הפילנטרופיה והמגזר העסקי מחפשים לשתף פעולה עם מי שהם חושבים שיביא תוצאות. בגליל ניתן לראות, לא אחת, שהשקעות זורמות לאותם שחקנים, שלגביהם יש תחושה "שאפשר לעבוד איתם" גם אם מדובר ביישוב פחות מרכזי. עם זאת, לאורך כל המדריך, המסר המרכזי הוא הצורך בחידוד התפקיד השונה של שחקנים שונים באזור ביצירת שיתופי פעולה אפקטיביים. לרשויות מקומיות שונות תפקידים שונים במרחב. חידוד והבהרת הנקודה ישפרו מאוד את היכולת לקדם צמיחה אזורית.

[2.1] צפונה (2008) שמים את הצפון במרכז - תכנית לפיתוח הצפון (עמוד 109)

מטרופולין צפוני

אחת התופעות המרכזיות הנצפות בעולם בהקשר לפיתוח אזורי הוא משיכת האוכלוסייה, ההשקעות והמגזר העסקי לעבר מרכזיים מטרופוליניים. הסיבות מגוונות וקשורות במסה קריטית גדולה של אוכלוסייה יצרנית ושל יזמות וחדשנות. המרחב האורבני של המטרופולין, לצד מגוון של שירותים, מעניקים תשתית טובה לפיתוח כלכלי ומספקים איכות חיים גבוהה המושכת אוכלוסייה חזקה. ברוב העולם המערבי קיימת אותה התופעה של הגירה שלילית של אוכלוסייה מאזורים פריפריאליים לעבר המטרופולינים[3]. חשוב לציין, שמשבר הקורונה טורף את הקלפים. מסתמנת מגמה מתמשכת לעבודה מרחוק, דבר שעשוי לשנות את הצורך בנסיעות יוממות למטרופולינים ויאפשר מגורים באזורים מרוחקים ועבודה מהבית או מחללי עבודה משותפים.



בישראל התופעה אף מוקצנת בשל הדומיננטיות של מטרופולין תל-אביב והמשיכה של הון אנושי והשקעות מכל הארץ עם יכולת מוגבלת לתחרות מצד שלושת המטרופולינים חיפה ירושלים ובאר-שבע. דווקא חיפה, בדומה לתל-אביב, נהנית מפוטנציאל מובהק לתפקוד כמטרופולין. ההגדרה המרכזית לקשר למטרופולין נקבעת על פי היקף היוממות - אם 20% ויותר מהמועסקים ביישוב עובדים במוקד התעסוקה, היישוב משתייך למטרופולין. בעולם מקובל להתייחס למרחק של עד כ-60 ק"מ כטבעת תעסוקה רלוונטית למטרופולין. תנאים אלו מגדירים את רובו של הגליל, למעט הגליל המזרחי, ככזה אשר יכול להתייחס לחיפה ולסביבותיה כמטרופולין.

עם זאת, בעשור האחרון ניכרת התחזקות של המטרופולינים של ירושלים ובאר-שבע ואילו חיפה מדשדשת. בין השנים 2009-2018 ראינו גידול שנע בין 25% ל-35% בהיקפי המועסקים במטרופולינים תל-אביב, באר-שבע וירושלים ובמחוזות המרכזיים (סקרי תעסוקה למ"ס 2009 ו-2018). חיפה הראתה את הגידול הנמוך ביותר מכל האזורים הנמדדים (כ-20%). בעשור האחרון ניכר גידול קטן בלבד במספר השכירים בהייטק (6.2 אלף ב-2009 ל-7.3 אלף ב-2018. כאשר ניכרת מגמת ירידה מכ-8 אלף עובדים ב-2014). גם שטחי העסקים בעיר מראים על קיפאון מזה שנים רבות.

[3] לניר, ב' ונאמן, י'. (אפריל 2018). לקראת 2040 פיתוח כלכלי בראייה מטרופוליטנית. המועצה הלאומית לכלכלה.

בשנת 2016 פרסם מוסד שמואל נאמן בטכניון מסמך הנוגע לשדרוג המצב הכלכלי בצפון בהתבסס על מודלים של קידום יתרונות יחסיים מבית מדרשו מייקל פורטר[4]. המודל המנותח בעבודה מדבר על פיתוח עוגנים כלכליים עד לשנת 2029 . השורה התחתונה של העבודה מדברת על תוספת של כ-60 אלף מקומות עבודה על בסיס יתרונות יחסיים בחלק הדרומי של הגליל בציר חיפה נצרת ועפולה. תוך התייחסות לאזור זה כבעל הפוטנציאל המשמעותי המרכזי למשיכת אוכלוסייה וליצירת תחרות עם מרכז הארץ.

ריכוז התשתיות בחלקו הדרומי של אזור הצפון ברור והשאלה שמעלה העבודה של מוסד שמואל נאמן היא - האם נדרש מיקוד מאמץ בחלקו הדרומי של הצפון לצורך יצירת עוגן מטרופוליני או שיש ערך בפיזור מאמצים במספר מוקדים רחב יותר. כך או כך ברור, כי ההתייחסות לפיתוח כלכלי של הצפון, בלי להביא בחשבון את המגמות במטרופולין חיפה, תקשה מאוד על חשיבה אפקטיבית על השקעות ומאמצים באזור.

מקור: סוגיות לגיבוש תכנית למטרופולין הצפון, שמואל נאמן. 2016. למ"ס ואגף חיובי ארנונה עיריית חיפה. המרכז למחקר חברתי כלכלי חיפה

[4] מוסד שמואל נאמן (ספטמבר 2016). סוגיות לגיבוש תוכנית מטרופולין לצפון.

צמיחה מכלילה

סוגיה נוספת שעלתה בתהליך המיפוי, שהיא בעלת משמעות ייחודית לגליל, היא הצמיחה המכלילה. בגליל חיים כ-1.6 מיליון נפש. 52.7% מתוכם שייכים למגזר הלא יהודי.[5] התפיסה על החברה הערבית בישראל כמנוע צמיחה כלכלי מדוברת במערכת הממשלתית מזה כעשור. ב-2020 הסתיימה תוכנית לצמצום פערים (תוכנית החומש החלטה 922) והחלטה 1480 בדווים בצפון. במסגרת תוכנית החומש הוקצו כ-11 מיליארד₪ (כחמישה מיליארד לתשתיות פיזיות, כשני מיליארד להשכלה גבוהה וכמיליארד וחצי לרשויות מקומיות). הקצאת התקציבים בוצעה בהיקפים גבוהים בהתאם למה שתוכנן.[6] ההישגים המרכזיים של התוכניות השונות ניכרים בתחומי החינוך וההשכלה הגבוהה, בעלייה בתעסוקת נשים וכן ניכרת התקדמות בתחומי תשתיות התחבורה הציבורית. הצלחות אלו מחדדות את הפער שיש בין חיזוקו של ההון האנושי לבין היעדר החיבור לעוגני הצמיחה הכלכליים בגליל. במרבית הפרויקטים והעוגנים נמצאה מעורבות אפסית של האוכלוסייה הערבית בגליל.

היעדים האסטרטגיים שהוצגו לממשלה מדברים על צמצום פערים, העלאת תמ"ג לנפש והגברת הפריון בעבודה. הדרך להגיע לשם מחייבת תשתיות תומכות, כגון תחבורה וחינוך לגיל הרך, מיצוי הפוטנציאל של ההון האנושי ומנועי צמיחה, הכוללים תיירות והייטק. בפועל, כמעט שלא מצאנו השתתפות של חברות בבעלות ערבית באקסלרטורים המרכזיים. השותפות בניהול אזורי תעשייה אזוריים מוגבלת וכן מוגבל החיבור לעוגנים, כמו הפקולטה לרפואה בצפת, אשכול הפודטק בגליל המזרחי והמכון לתעשייה מתקדמת. בשיחות עם גורמים בעיריית חיפה מצטיירת תמונה, שגם למטרופולין לא ברור מה תפקידו בהקשר לצמיחה מכלילה בגליל. ברור שחיפה מהווה עוגן עבור צעירים ערביים מהצפון בתחומים של השכלה גבוהה ותעסוקה עם זאת, אין בנמצא שום תכנון ומנגנונים משותפים לקידום מהלכים שתכליתם צמיחה כלכלית אזורית בעלת מאפיינים מכלילים לאוכלוסייה הערבית.

למעשה ניכר, כי מתנהלים שני תהליכים כמעט מנותקים זה מזה. האחד, תוכניות לצמצום פערים בחברה הערבית והשני צמצום פערים ופיתוח כלכלי בגליל. המחשה בולטת לפער ניתן לראות בסוגיית המדדים בפרויקטים לצמיחה כלכלית. בניגוד למקובל בתאגידים בינלאומיים רבים, מזה שנים רבות, המציבים יעדי גיוון (diversity) כחלק אינטגרלי באופן שבו נמדדת הפעילות השוטפת, בפרויקטים האזוריים מהשנים האחרונות לא מצאנו התייחסות ליעדים בתחום המגוון, וברור שזו לא מוגדרת כמשימה שעליה יימדדו מנהלי הפרויקטים. הליך המיפוי הציף את הניתוק שבין התהליכים ומסתמן שחיבור הדוק יותר יכול לאפשר קפיצת מדרגה בשתי הגזרות.

---

[5] הרשות לפיתוח הגליל. www.galil.gov.il

[6] המשרד לשוויון חברתי. (מרס 2020). מתווה אסטרטגי 2020 לפיתוח כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים.

חלק שני

***

מודל יישומי לפיתוח כלכלי-אזורי

***

יישום תהליכים הוא דבר מורכב. השאיפה לייצר מודל קל להבנה ולשיפור תהליכי יישום היא יומרנית ותלויה במיקוד ובבהירות ביחס להקשרו של המודל. בבואנו לנתח תהליכי יישום יש להבין את הממדים שאותם אנו בוחנים. ממד אחד של התבוננות הוא **מקומי וייחודי**. מקומי במובן של מאפיינים המיוחדים לגליל בישראל. בחלקם התייחסנו למאפיינים אלו בחלק הראשון של מסמך זה. החלק הייחודי מתייחס לסוגיית הדיסציפלינה, במקרה שלנו מיקוד על הפיתוח הכלכלי. כפי שכבר צוין, יישום תוכניות חינוכיות או תוכניות בנייה שונה מיישום תוכניות של פיתוח כלכלי-אזורי.

הממד השני של ההתבוננות על היישום הוא **אוניברסלי וגנרי**. אוניברסלי במובן זה שעקרונותיו נכונים באזורים שונים בארץ ובעולם ולאו דווקא מיוחדים לצפון ישראל. בגנרי הכוונה לעקרונות בתהליכי יישום הנכונים באופן כללי לתהליכים ציבוריים ולסוגיות כמו: מדדי הצלחה ברורים, מנגנוני מעקב ובקרה, מנגנוני תחקור ולמידה, תהליכי תיקון ומדיניות שיורית. כל אלה הם עקרונות רוחב הנכונים גם ליישום רפורמות בתחומי בריאות, חינוך, פיתוח כלכלי או בתשתיות.

מודל היישום שלפניכם מיועד לסייע במיקוד הסוגיות המשפיעות על סיכויי האפקטיביות בקידום יוזמות אזוריות לפיתוח כלכלי. לפני שנתאר את המודל נציין את הסוגיות המרכזיות שהמודל מציף:

1. **מבנה משילותי ותקציב מספיק הם תנאים בסיסיים ברורים, אך אסור להפוך אותם לעיסוק הבלעדי בציפייה ליישום ולאימפקט.** אלו גורמים שההשפעה עליהם ארוכת טווח וקשורה לכוחות מחוץ לאזור. מיקוד בהם מייצר קיבעון מחשבתי ותחושות שליליות העלולות לפגוע בסיכויי היישום.

2. **מנהיגות מקומית וסנטימנט (כוח או חולשה הצלחה או דשדוש).** אלה חשובים ומרכזיים בהשפעתם על הצלחה של תהליכים, אולם התמקדות בהם על חשבון רכיבים אחרים עלולה לגרום לתסכול. אלו גורמים ארוכי טווח ותשתיתיים, ואין זה מועיל להופכם למרכז של כל פרויקט ותוכנית.

3. **מה החלק של הממשלה ומה של מנהיגות מקומית ביישום תהליכי פיתוח?** אנו למדים שהצלחה אזורית מתחילה מהשטח ולא מהממשלה. ליתר דיוק, לכל צד תפקידים משלו; פעולה לא יכולה להיות רק מכוונת ממשלה.

4. **הגדרת מדדים נכונה הכרחית ליישום אפקטיבי.** הכוונה למדדים מובילי שינוי ומעודדים חשיבה אזורית. הדוגמה הטובה ביותר היא המדד של ההכנסה למשק בית, שתומך בצמיחה אזורית, לעומת מדד כמות העסקים והארנונה העסקית, המעודד חשיבה מקומית ולא אזורית.

5. **מנגנונים לשיתוף פעולה אזורי.** כפי שמתואר בהתייחסות לחלוקת התפקידים בין הממשלה לאזור, כך גם נדרש שיתוף פעולה בין הגופים המעורבים. הסוד הוא בהבנה של התפקידים השונים של כל מוסד ומנגנון. יש להתייחס ליכולת לשיתוף פעולה כתלויה לא רק במנהיגות אישית, אלא בתרבות ארגונית אזורית. בבחינת הפרויקטים השונים, נוכחנו בערך המשמעותי של רשתות לא פורמליות ובצורך בשיתופי פעולה בין המגזר הממשלתי, האקדמי והעסקי.

6. **הגדרת תאוריית השינוי באופן מודע** מובילה להגדרה שונה של תהליכי יישום ולמדידת הצלחות באופן מותאם. לעיתים, תוכנית או פרויקט בנויים על יותר מתאוריית שינוי אחת. חשוב להגדיר ולחדד את הדרך שבה הפעולה שנבחרה משרתת מהלך של שיפור המציאות.

7. **ניסוח ברור של מהי הצלחה.** יש תהליכים שעשויים להימשך עשור ויותר לפני שנדע אם הצליחו (הפקולטה לרפואה בצפת) ויש תהליכים קצרים יותר, למשל של שנה, קדנציה מקומית (חמש שנים) וטווח ארוך יותר מחמש שנים, אבל חייבת להיות בהירות ביחס להתקדמות ולשיפור.

8. **מהתנעה של פרויקטים לתהליכי שינוי בשלים ורחבים.** ישראל היא מדינת הסטארט-אפים. כך גם ביוזמות חברתיות וביוזמות לפיתוח אזורי. היכולות והידע הדרושים להולדת פרויקט אינם זהים לאלו הנדרשים לניהול פרויקט בוגר. יש לפתח יכולות להבשלת פרויקטים ולא רק להולדה שלהם.

9. **תחקור, למידה ותיקון.** תהליכי שינוי דורשים דיבאגינג debugging. יוזמות לפיתוח אזורי חייבים מנגנון מתמיד של מעקב, למידה ושיפור. אין יוזמה שמאפייניה לא דורשים שינוי עם הזמן. ברוב המקרים יש כלים להתנעת תהליכים ולא לליווי ולשיפור שלהם.

10. **סינרגיה ומסה קריטית.** ניכר כי השקעה רק באפיק אחד אינה מספקת. קידום תעסוקה איכותית בלא העלאת רמת איכות החיים והשירותים לאזרח יקשו על משיכת אוכלוסייה חזקה והשארתה באזור. בנוסף לכך ובהקשר לסעיפים הקודמים, ישנן פעולות הדורשות חציית סף של השקעה, ריבוי של פרויקטים יכול להיות נכון בשלבים מסוימים, אך הבשלה של מיזם דורשת מיקוד מאמץ ומסה קריטית של משאבים.

11. **סיפור שלם "קוהרנטי".** צמיחה אזורית היא מכלול. אחת ממטרות המודל היא לראות את כלל הרכיבים של צמיחה אזורית. בחינת התחרותיות בראייה עולמית ולא רק אזורית ובניית סיפור של הצלחה, הכולל גם מיתוג, הסברה ושיווק ולא רק עובדות יבשות.

מודל ליישום תהליכים אזוריים

תהליכי יישום

כלים
(חיצוני)
שקיפות, שילובית
סינרגיה

יכולות
(פנימי)
צוות, תחקור,
למידה

מנגנונים
פורמליים
לא פורמליים

סיפור אזורי - תאוריית שינוי

תכנון
תחומי פעילות
יעדים
אבני דרך

מדדים
מקומיים/אזוריים
סטטיים/דינמיים

תשתית

תקציב | מנהיגות
ממשל | סנטימנט

מישור התשתית

מישור התשתית במודל נחלק לשתי קבוצות של גורמים. הקבוצה הראשונה כוללת את התקציב הציבורי המופנה לאזור ואת המבנה המשילותי (בעיקר במובן של ביזור מול ריכוז סמכויות ממשלתיות). הקבוצה השנייה כוללת את המנהיגות המקומית ואת הסנטימנט הרווח באזור (תחושה של מסוגלות וצמיחה או לחילופין חולשה ודעיכה).

המלחמה על תקציב לפעילות צמיחה אזורית מהווה חלק נכבד מעיסוקו של הדרג הפוליטי באזור. זהו מאמץ חשוב ומתמשך. עם זאת, שימוש בו כהסבר קבוע לאי-יכולת הצלחה ביישום תהליכים אינו מספק. תמיד עדיף להגדיל מקורות, אך החוכמה היא להצליח עם מה המשאבים הקיימים ולא לנמק כל אי-הצלחה במחסור במשאבים. יש להתעלות מעל סוגיית התקציב כהסבר מוביל לאי-יישום.

סוגיית הממשל, לכאורה, הכי פחות מעסיקה את הגורמים המיישמים משום שהיא נתפסת כמצב נתון שההשפעה עליו מוגבלת. יש לציין, כי בימים שבהם נכתב מדריך זה מסתיימת עבודתו של צוות מומחים חיצוני בנושא משילות אזורית והמלצותיו מוגשות לשר הפנים. המסקנה של הצוות לא מפתיעה ולא חדשה. ישראל היא אחת ממספר זעום של מדינות ב-OECD שאין להן מדרג ביניים בין הממשלה המרכזית לרשויות המקומיות. ההמלצה של המומחים היא לבנות מדרג משילותי אזורי כתחליף לאיחוד רשויות; להגדיר את הסמכויות מהרמה הלאומית שצריך להעביר לרמה האזורית ובנוסף לבחון גם הפניה של מיסים לרמה האזורית. הצוות מציין את היעדים לרפורמות לקידום אזוריות ב-OECD, שהעיקריים הם: יתרונות לגודל באספקת שירותים ציבוריים, שיפור תחרותיות וצמיחה אזורית ושיפור הדמוקרטיה המקומית. המלצות אלא הכרחיות ומתבקשות, אולם לצורכי מדריך זה ולצורכי מודל היישום אלו החלטות חיצוניות. בבואנו ליישם אנו לוקחים את מבנה הסמכויות בין השלטון המרכזי למקומי כנתון. עם זאת, גם שינוי במבנה ישתלב בתוך הכיוונים המוצגים במודל, בעיקר בהקשר לעדכון רכיב המבנים הארגוניים לשיתוף פעולה.

משאבים וממשל

"צריך כוח פוליטי כדי לרתום ממשלה ולהביא משאבים".
"פיתוח הגליל ממילא פוליטי ולא מקצועי".
"החלטות לא מיושמות והתקציב לא מגיע".
"בלי שינוי סדר עדיפויות לאומי לא נתקדם".

הקבוצה השנייה של גורמים במישור התשתית לתהליכי יישום היא המנהיגות המקומית וסוגיית הסנטימנט הציבורי באזור. בסוגיית המנהיגות אין למדריך זה מה לחדש. בעשרות השיחות שנערכו כרקע לכתיבה, סוגיית המנהיגות עלתה בתדירות דומה ואולי אף גבוהה יותר מזו של התקציב. החיפוש אחר מנהיגים, המסוגלים לחבר ולאחד אזור המורכב מ-94 רשויות מקומיות ועוד עשרות מוסדות ומחוזות ממשלתיים, הוא אתגר עצום. מנהיגות אזורית בעלת חזון נחוצה גם כדי לרתום את המגזר העסקי לצד הציבורי ולצד מוסדות אקדמיים להיותם מנועים לצמיחה אזורית. המסר המרכזי שבמודל היישום במדריך הוא, כי יש צורך לבנות תהליכים ומנגנונים שיקטינו את התלות במנהיגות פורצת דרך. מובן שיש לקדם תהליכים של שיפור וחיזוק המנהיגות המקומית, אבל צריך לייצר תרבות ניהולית אזורית, המאפשרת לתהליכים להצליח גם כאשר מנהיג כזה או אחר מתחלפים. הנקודה המרכזית היא **שמנהיגות היא עניין מוסדי וארגוני ולא רק עניין אישי.** לכיוון זה מכוונות ליבות התובנות שבמודל היישום.

מנהיגות

"יישום זה בסוף תלוי פרסונה".
"94 רשויות מקומיות לא יכולות לשתף פעולה. אין תודעה אזורית משותפת".
"השטח הוא לא קבלן ביצוע".
"הרשויות צריכות לא להפריע".

סנטימנט

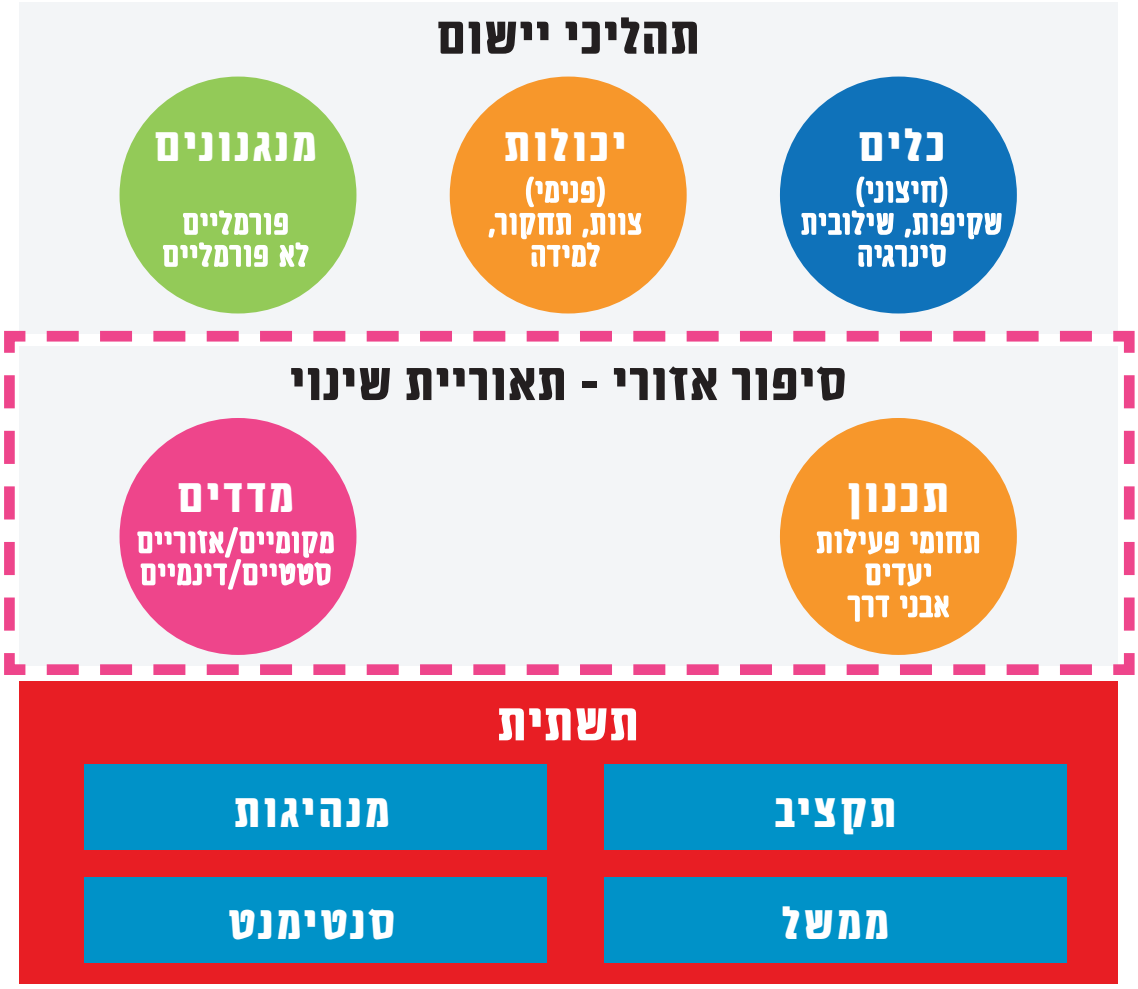
"if we build it they will come".

"הגליל בנקודת קפיצה חסרת תקדים".

"בהיעדר תפיסה משותפת הגליל ימשיך לפגר אחרי שאר הארץ".

רכיב הסנטימנט הציבורי הוא האחרון במישור התשתית. בהקשר לפיתוח הגליל ראינו שתי גישות הפוכות. חלק מהמרואיינים דיברו על הידרדרות ועל חולשה של האזור. ההגירה השלילית, הפערים הגדלים מהמרכז ובעיקר התעלמותה של המדינה וחוסר יכולתה להניע מהלכים גדולים, שמדברים עליהם כבר שנים (מכון וולקני, אוניברסיטה או משא"ות כדוגמאות). מנגד, שמענו נרטיב של מנהיגות צעירה, המדברת על חזרה לצפון, על לקיחת אחריות מקומית ועל תנופה חיובית.

בהיעדר יצירת אווירה מנצחת היא חלק מיצירת התנופה. במישור של הסנטימנט לא מודדים כמות של עסקים, אלא מספרים סיפור. הסיפור על הפודטק בגליל המזרחי מזכיר את סיפור הסייבר בבאר-שבע. אפשר להתמקד בנתונים על כמות מועסקים, מעבר חברות והיקף השקעות (וכבל הנראה להתווכח על ממדי ההצלחה), אפשר לדבר על מיתוג, על משלחות מחו"ל וגם על הצלחות במשיכת כוח אדם ועסקים. כולם מדברים על סייבר בבאר-שבע, עכשיו אפשר לדבר גם על פודטק בגליל. זה מצליח. יש כיוון. את הנתונים היבשים נמדוד בהמשך.



מישור תאוריית השינוי

אחד הפערים הבולטים ביותר שהוצפו בתהליך המיפוי בהקשר לתוכניות לפיתוח אזורי נוגע בהגדרת היעדים המטרות והאופן שבו ניתן לממשם. את החיבור הזה אמורה לעשות תאוריית השינוי. הרעיון מאחורי המושג "תאוריית השינוי" הוא להוביל מהרובד הגבוה והמופשט של "פיתוח כלכלי-אזורי" לרובד הקונקרטי של מדדים, כמו: עליית שכר, צמצום עוני או היקף השקעות.

בעוד שברמת ההמשגה הגבוהה על אודות אזוריות ופיתוח אזורי חלה התקדמות בשנים האחרונות, הרי שיש עדיין פער בין הרובד הגבוה לבין הרובד המעשי-תכליתי. בניירות העבודה הממשלתיים ניתן למצוא עיסוק בכלים לחשיבה אזורית (תוכניות-אב, הסכמי-גג, החלטות ממשלה), אולם אין בהירות וגם אין הסכמה ביחס לתאוריית השינוי, שאמורה לסנכרן פרויקטים, אבני דרך, יעדים ומדדים.

בבואנו לבנות תוכנית לפיתוח הגליל, או לכל אזור אחר בארץ, אנו מסתמכים על תאוריית שינוי אשר אמורה להוות כוכב צפון וגורם מצדיק לכל אותם רכיבים של התוכנית. תאוריות שינוי, בין אם הן מנוסחות במדויק או שנמצאות ברקע של ההחלטות, מבוססות על שורה של הנחות יסוד ותפיסות. חלקן מחקריות וחלקן פוליטיות ואידיאולוגיות. הטענה המרכזית של מודל היישום היא, שחיוני לנסח את תאוריית השינוי כיון שנגזרות ממנה פעולות שונות ומדדים מובחנים. תאוריות שינוי ברורות אמורות גם להיות הדבק המחבר בין מגזרים. המגזר הציבורי, העסקי, השלישי והאקדמיה צריכים שפה משותפת, יעדים ומטרות ברורים, ורעיון מסדר המאפשר לכל מגזר להפעיל את יכולותיו באופן מתאים. תאוריית שינוי היא הבסיס לעבודה המשותפת.

תאוריות שינוי יכולות להיות משלימות אחת את האחרת, אבל גם להתנגש זו בזו ולהקטין את סיכויי ההצלחה. לדוגמה, מודל הקלאסטרים של פרופסור מייקל פורטר דורש השקעות בפיתוח מקבץ של עסקים במרחב האזורי. מנגד, קיימת תאוריית צמיחה, הרואה את מוקדי הפיתוח במטרופולינים ואת הגישה האפקטיבית בחיבור התחבורתי למרכזים הללו. קיומן של שתי התפיסות במקביל יוביל להתנגשות בהחלטות על הקצאת משאבים. תאוריית שינוי המקדמת יזמות מקומית אורגנית וכזו המתמקדת בצמיחה מכלילה משלימות זו את זו ויכולות לייצר סינרגיה בהשקעות ובפעולות ליישומן.

במסגרת התחקיר למסמך זה הגדרנו את תאוריות השינוי תחת הכותרת "מספרי סיפורים בגליל". הכוונה הייתה לומר, שתאוריית שינוי אינה רק מודל אנליטי, היא גם סיפור, נרטיב, תפיסה. לסיפורים על אזור יש חשיבות לא פחותה מאשר למתווה אנליטי מדויק המתבטא באבני דרך, מדדים ופירוט פעולות מדויק.

את תאוריות השינוי (הסיפורים) המארגנים את הצמיחה האזורית ניתן לארגן לפי הרקע המקצועי שבו צמחו:

תאוריות אקדמיות ומחקריות

- **יתרונות יחסיים (תחרותיות אזורית):** אולי התאוריה הפופולרית ביותר בזירת השיח האזורי בארץ ובעולם, מבית מדרשו של פרופ' מייקל פורטר מבית הספר למינהל עסקים בהארוורד, היא זו המתייחסת לתחרותיות אזורית. הרעיון המרכזי הוא, שכלכלות אזוריות מתפתחות ודועכות על בסיס היכולת לייצר התמחות לתעשיות מתקדמות ולייצר אקוסיסטם תומך לאותן תעשיות. התאוריה מבוססת על הרעיון, שתעשיות נוטות להתקבץ יחד לפי התמחויות ולייצר יתרון אזורי עקב קשרים הדדיים בין אחת לאחרת ולמעגלים תומכים ומשלימים. האתגר של מקבלי החלטות איננו רק בזיהוי קלאסטרים אזוריים, אלא בתיעדוף מאמצים שיש בצידם פוטנציאל אסטרטגי.

מדידה של קלאסטר אזורי מתבטאת בעיקר בנתח השוק של תעשייה מסוימת, הנמצאת באזור מוגדר, כפי שנמדד במכירות ובכוח אדם.

מעבר לזיהוי ולתיעדוף קלאסטרים, התאוריה מציגה פעולות שונות שבהן ניתן לנקוט כדי לחזק את הקלאסטרים ולעודד צמיחה.

פעולות לחיזוק קלאסטרים כוללות: נגישות למידע ופיתוח רשתות וקשרים לחברי הקלאסטר, פיתוח הון אנושי מותאם, סיוע במחקר יישומי ומסחור תוך ניצול יתרונות לגודל של מספר חברות יחד, תשתיות פיזיות ומתחמי תעסוקה מותאמים, נגישות להשקעות.

חמשת העקרונות ליוזמה לפיתוח קלאסטר[7]

1. השקעה באקוסיסטם חזק (חדשנות, הון אנושי ומקורות הון).
2. ייזום על ידי המגזר העסקי, מונע על ידי האקדמיה וממומן על ידי הממשלה. אפקטיביות בפיתוח קלאסטר תלויה במגזר העסקי ובחברות שמזהות יתרון בעבודה יחד. האקדמיה מספקת חדשנות והון אנושי; המערכת הציבורית מאפשרת לייצר מסה קריטית של מיקוד וצמיחה.
3. מיקוד ומסה קריטית. פיתוח מוצלח של קלאסטרים עובר דרך זיהוי נכון של הזדמנויות והשקעה משמעותית ולאורך זמן בהזדמנויות שזוהו.
4. הובלה על ידי יזמים ומנהיגות ציבורית מחויבת, המתמסרת לחיזוק האקוסיסטם של הקלאסטר לאורך זמן.
5. תשתית פיזית מתאימה המהווה מרכז לפעילות הקלאסטר.

הרעיון המסדר מאחורי תפיסת הקלאסטרים חזק ומאפשר ליצור אסטרטגיה אזורית ברורה. עם זאת, קיימות גישות משלימות לטיפול בעסקים. למשל, לחבר פעילות עסקית של חברות בשלב התפתחות דומה ולא לפי קשר ענפי (סטארט-אפים יחד וחברות צמיחה יחד), או לחילופין בניית תשתיות לחדשנות או לפיתוח הון אנושי כתשתית רחבה שאיננה מוכוונת לקלאסטר עסקי.

בשנים האחרונות מתרחבת ההבנה, כי גישת היתרונות היחסיים והקלאסטרים לא מתאימה לכל אזור ויש לפתח כלים אחרים לצמיחה אזורית. בהקשר הישראלי, הדילמה חזקה במיוחד בשל הגודל המצומצם של המדינה והתהייה האם יש מקום להסתכלות על מרחקים של שעה-שעתיים נסיעה ככאלו המצדיקים הבדלה של קלאסטר גיאוגרפי.

- **מגוון וריבוי יכולות (Economic Complexity Index ECI)**:[8] סיזר הידאלגו מ-MIT וריקרדו האוזמן מ-Harvard הציגו את מדד המגוון הכלכלי כמנבא צמיחה כלכלית וחלוקה של הכנסות. לטענתם, צמיחה כלכלית מגיעה מאבני בניין של יכולות בתחום הייצור. מדינה או אזור המקיימים מגוון רחב של יכולות מסוגלים להתפתח מתחום ייצור אחד לאחר ולהתקדם ברמת התחכום וברמת הפוטנציאל הקיים בשוק. לפיכך, תפיסת ה-Complexity מציגה גישה הפוכה מגישת היתרונות היחסיים, המעודדת התמחות, לגישת גיוון ביכולות ובאפשרויות הכלכליות של מדינות ואזורים. כמו בגישת הקלאסטרים, גם בגישת המגוון קיימת השאלה - מהו האזור המינימלי שביחס אליו נכון להפעיל את הגישה והאם ישראל כולה היא היחידה המינימלית ולא אזור כזה או אחר. בבואנו לתרגם לרובד מעשי את רעיון הגיוון של האוזמן, הרי שעלינו לחפש דרכים לייצר חיבורים בין יכולות מחוץ לאזור ובתוך האזור לבין גורמים עסקיים. למשל, חיבורים בין אקדמיה לתעשייה, או בין מוסדות רפואיים לגורמים באזור. פיתוח היכולות והעברת ידע מעודדים צמיחה גם בלי להתמקד בענף תעשייתי אחד שבו מייצרים התמחות.

---

[7] Rethinking Cluster Initiatives. Metropolitan Policy Program (July, 2018). Brookings.

[8] https://oec.world/

- **הון חברתי (Social Capital):** רוברט פאטנם, הסוציולוג האמריקני מהארוורד, פיתח בשנות ה-70 (של המאה הקודמת) את תאוריית ההון החברתי בניסיון להסביר את הפערים ברמת השירותים הציבוריים בין אזורים בדרום ובצפון איטליה. הון חברתי מוגדר כ"תכונות של מערכת חברתית, כגון רשתות, נורמות ואמון הדדי, המאפשרות תיאום ושיתוף פעולה להשגת תועלת הדדית (פאטנם, 1995).[9] מסקנותיו, שהפכו ברבות השנים לאחת התאוריות המבוססות ביותר לצמיחה של אזורים וקהילות, שמו במרכז את סוגיית האמון והרשתות החברתיות (הרבה לפני המצאתן של רשתות חברתיות דיגיטליות). המודל של פאטנם מדגים כיצד ממשל מקומי הוא "נבואה המגשימה את עצמה". כלומר, באזורים שבהם החיבור בין קהילות והאמון בממסד נמוך, הציפיות נמוכות גם כן, הרמה המקצועית של המנהיגות והדרג המקצועי מידרדרת, השירותים נפגעים וכך גם האמון ביכולת לקבל תוצר מהממסד. כתוצאה מכך, מעגל הקסמים השלילי מתעצם. בשונה מהשיח הכלכלי על אודות צמיחה כלכלית, הגישה של פאטנם מביאה תפיסה לפיה קהילה חזקה מובילה לשירותים ציבוריים ברמה גבוהה. האזרח הוא שותף של הממסד ולא לקוח שלו. מודלים של הון חברתי כבסיס לפיתוח אזורי מציינים כמטרה את ההעצמה הקהילתית באמצעות הרכיבים הבאים:

אמון: בין פרטים, במרחב הכלכלי, במוסדות ובתהליכים אזרחיים.
השתתפות אזרחית: קבלה של נורמות, שימוש במרחב הציבורי.
רשתות אפקטיביות: אפקט מחבר, קושר ומגשר.
יוזמה: תודעה ויוזמה קהילתית, השפעה על שירותים עירוניים, מעורבות.

לכל אחד מהרכיבים הללו ניתן להגדיר סימן מעיד ומדד לבחינת המגמות של התפתחותו.

- **מוקדי מצוינות אקדמיים:** בשונה מהמודלים הקודמים שתוארו, המבוססים על תאוריה של חוקרים ייחודיים, הרעיון של מוקדי המצוינות צמח במחקרי מקרה ומשיח של מומחים. התובנה הבסיסית אינטואיטיבית למדי ומדגישה את התפקיד של מרכזי מצוינות בדגש על אוניברסיטאות ומכללות, אך גם בתי חולים, בעיקר כאלו העוסקים גם בהוראה ובמחקר כתשתיות חשובות לצמיחה אזורית. בסופו של דבר, מרכזיים אקדמיים ורפואיים מהווים תשתית למשיכת הון אנושי איכותי.

בעידן שבו המאבק בין אזורים הוא על הון אנושי, אזורים עם עוגנים של מצוינות מושכים אליהם עוגנים אנושיים. בשנת 2010 הושקה בישראל תוכנית להקמת מרכזי מצוינות באקדמיה, כדי לעודד חזרת מדענים מחו"ל ולעודד מחקר וחדשנות, שהרי הון אנושי מצוין הוא הליבה של צמיחה כלכלית מוטת חדשנות. מרכזים אקדמיים ורפואיים, שבהם מתקיים מו"פ ברמה גבוהה, משמשים כמגנט להון אנושי ולחדשנות, שמושכים את המגזר העסקי ומסייעים להתפתחותם של קלאסטרים ולהובלה תחרותית.

[9] Putnam R. D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. Journal of Democracy [Internet]. 6 (1) :65-78.

- **רובעי חדשנות:** רובעי חדשנות מחברים מוסדות עוגן וחברות העוסקות במו"פ ופיתוח לצד תשתיות משלימות לעידוד יזמות (ייעוץ משפטי, פטנטים, השקעות, גיוס כוח אדם). לצד התשתיות לצמיחה עסקית, רובעי חדשנות מייצרים סביבה אורבנית יצירתית עם שילוב של מגורים, פנאי, מסחר, תרבות ואומנות ובעיקר אווירה מיוחדת המעודדת מפגש ויצירה. רובעי חדשנות הם שילוב של חשיבת קלאסטרים לצד תפיסת הכלכלה היצירתית הקשורה בעיצוב מקום וסביבה פיזית מעודדת פיתוח עסקי.[10]

בשונה מגישת הקלאסטרים, רובעי חדשנות יכולים לאכלס ריבוי של ענפים ולאו דווקא תחום עסקי אחד, דבר התורם לחדשנות דרך מעבר של ידע ורעיונות בין תחומים וענפים שונים. בשונה מהתפיסה בעבר, לפיה עסקים יתפתחו באזורי תעשייה מובחנים, הרי שכלכלת הידע והטכנולוגיה מחפשת מפגש, מקום לעסק, מקום שבו העובדים ירצו לגור, מקום שבו יתרחשו מפגשים וייווצרו רעיונות.

המפגש בין הצרכים הללו מייצר את המתחמים של רובעי החדשנות. אופנת רובעי החדשנות בארה"ב והתפיסה הכללית של מתחמים משולבים לתעסוקה, למגורים ולפנאי משתקפים בירידה משמעותית בנסיעה בשנים האחרונות בעיקר בקרב צעירים. ב-1983 למחצית מהצעירים בארה"ב היה רישיון נהיגה. כיום רק ל-29%. נכון ל-2009, 40% מהעובדים הצעירים באזורים אורבניים הגיעו לעבודה ברגל או באופניים לעומת 25% ב-1995.[11]

- **צמיחה מכלילה (Inclusive Growth):** בהגדרתה, צמיחה מכלילה היא צמיחה כלכלית המייצרת הזדמנויות לכלל האוכלוסייה בצד חלוקה הוגנת של רווחי השגשוג הכלכלי. גישה זו מבוססת על התפיסה, כי מדידה המתמקדת בגידול בתוצר מודדת רק חלק מהרווחה הכלכלית ולא כוללת ממדים רבים, החשובים לרווחת הפרט, כגון: תעסוקה, כישורים והשכלה, מצב בריאותי, סביבה, מעורבות אזרחית וקשרים חברתיים. בנוסף לכך, תפיסת הצמיחה המכלילה מדגישה את החשיבות בקיומה של הזדמנות הוגנת לכל אחד מהאזרחים ללא תלות ברקע החברתי-כלכלי, המגדר, מקום המגורים או המוצא האתני.[12] פרוט על אסטרטגיית הצמיחה המכלילה ניתן בחלק הראשון של המדריך. בהקשר למודל היישום חשוב לציין, כי המיפוי המחיש כיצד תאוריית השינוי של צמיחה מכלילה לא מחוברת לתאוריות שינוי אחרות, המובילות את ההשקעות האזוריות. העיסוק בצמיחה המכלילה התמקד רובו ככולו בפיתוח תשתיות הנוגעות בחברה הערבית ומעט מאוד ביצירת ממשקים בין האקוסיסטם הכלכלי של החברה הערבית בגליל לזה היהודי.

---

[10] https://creativeclass.com/

[11] The Metropolitan Revolution. p.120

[12] המשרד לשוויון חברתי. (2020) מתווה אסטרטגי 2020 לפיתוח כלכלי של אוכלוסיית המיעוטים

תאוריות ממשלתיות ופוליטיות [13]

הקטגוריה השנייה של תאוריות שינוי ורעיונות מארגנים לפיתוח כלכלי אזורי תוגדר כממשלתית ופוליטית. אחדות מתאוריות השינוי המקובלות במערכות הציבוריות מבוססות על ניסיון, הגיון ודינמיקה של תהליכים פוליטיים. חלק מהרעיונות מבוססים על דוגמאות ומחקר, אך אלו בעיקר תפיסות ותובנות המאפיינות את השיח הציבורי, המקצועי והפוליטי ברמות השונות (משרדי ממשלה, רשויות מקומיות) ולא מודלים מעוגנים במחקר שיטתי ונתונים.

- **"Open for business"**: בשנים האחרונות, אחד הנושאים המדוברים ביותר בממשלה הוא מדד עשיית העסקים. המדד משווה מדינות שונות ביחס לשורה של מדדים המשקפים את מידת הקושי או הקלות לפעול עסקית במדינה הנמדדת. המדדים כוללים: קלות פתיחת עסק, היתרי בנייה, קבלת אשראי, אכיפת חוזים, חיבור לחשמל, ועוד. בעוד שמדד קלות העסקים הוא מדינתי, היכולת לייצר "מסלול ירוק" לעסקים משקף רשויות מקומיות ואזורים ששמים את משיכת העסקים במרכז. יחידה לפיתוח כלכלי אזורי, למשל באשכול, יכולה לרכז תחתיה ידע ונגישות לכלל רכיבי הרישוי, הליווי והתמריצים לעסקים. תחת תאוריית השינוי של הסביבה העסקית, המיקוד האזורי הוא בהקלה על תהליכים ובליווי אישי של יזמים בתהליך פתיחת עסק במרחב הגיאוגרפי.

- **"Build it and they will come"**: על פי תאוריית השינוי הזאת, המיקוד הוא בתשתיות למגזר העסקי: כבישים מהירים, אזורי תעשייה מתקדמים עם תשתיות מתקדמות, בנייני משרדים. כל אלו מהווים עוגן למשיכת השקעות ועסקים ובשל כך לצמיחה אזורית. ערים רבות בישראל משקיעות מאות מיליוני שקלים בפיתוח אזורי תעסוקה מתקדמים. תמהיל שימושים המאפשר מסעדות ופנאי לצד משרדים, חנייה ומערכות להסעת המונים, טבע וסביבה. ערים שהשכילו להשקיע במתחמי תעסוקה מתקדמים למדו, כי הדבר משפיע על משיכת חברות ועובדים. מכאן עולה השאלה, האם זה שיקול שמתגבר על אזוריות. הווה אומר, לבחור אזור תעסוקה בגוש דן, בין פתח-תקווה, תל-אביב או נס-ציונה, ייתכן שמושפע מרמת הפיתוח, אך האם אזור תעסוקה מתקדם יביא את אותה חברה לכרמיאל. סיפורו של מתחם התעסוקה בר-לב במועצה האזורית משגב מראה שמתחם איכותי אינו מספיק כדי לייצר מנוע צמיחה.

- **"Big Name Hunting"**: אחת מתפיסות הפיתוח המושמעות ביותר על ידי ראשי ערים: "עם קצת עזרה נביא את אמאזון לפה", "אם המדינה הייתה רוצה אז גוגל ופייסבוק לא היו יושבות רק בתל-אביב". הרעיון הבסיסי קוסם: נמצא מותגים תעסוקתיים בולטים, נציע להם הטבות ומענקים ונביא אותם אלינו. בעקבות אותם עוגנים יגיעו עסקים רבים נוספים. הרציונל מובן ואף פועל במרכזי קניות הנבנים סביב מותגים חזקים וסביבם עסקים פחות מוכרים, אבל בתחום הצמיחה הכלכלית האזורית תאוריה זו נראית כבעייתית ליישום. קרבה לתשתיות משלימות ובעיקר נגישות לכוח אדם הן משמעותיות לחברות יותר מהרבה הטבות. עם זאת, תמיד תישמע האמירה, שעם מספיק הטבות מס אפשר יהיה למשוך לפריפריה הגיאוגרפית גם עוגנים גדולים ולהזיזם מהמרכז.

[13] שלוש התאוריות הראשונות מופיעות בעבודה של מוסד שמואל נאמן. 2014.

- **חיבור תחבורתי למרכז הארץ ולמטרופולינים:** גישת פיתוח זו ברורה ומוכרת. מאחוריה האמונה, כי פיתוח כלכלי, בעיקר בענפים הנסחרים ברמה בינלאומית, מתפתח באופן טבעי במטרופולינים גדולים ובישראל בעיקר בגוש דן. זו תופעה טבעית, שלא ניתן לשנותה, בעיקר לא במדינה קטנה כישראל. מה כן ניתן לעשות? נגישות. רשת של כבישים מהירים ורכבות תאפשר למרבית האוכלוסייה בישראל נגישות למוקדי התעסוקה האיכותיים הנמצאים במרכז הארץ ובמטרופולינים ירושלים באר-שבע וחיפה. על פי תאוריה זו, עובד יגור באזורים שונים בשל צורך קהילתי וחברתי, בשל מחירי דיור או איכות חיים, אבל עדיין באפשרותו לנסוע בזמן סביר למקום עבודה מתגמל. עליית שכר במשק הבית תוביל לצריכה של מוצרים ושירותים ומעגל זה ייצר משרות רבות בפריפריה. הבסיס הוא תעסוקה איכותית בשכר גבוה במטרופולינים ונגישות נוחה כמעט מכל אזור במדינה. משבר הקורונה ומגמות העבודה מרחוק מחזקים את תאוריית השינוי הזאת, בשל התפתחות נורמות תעסוקה הדורשות מספר ימים של עבודה מרחוק ומספר מצומצם של ימים שבהם העובד נדרש להגיע פיזית למשרד. במציאות תעסוקתית כזו, הבעיה של מגורים בגליל ועבודה בחיפה או בגוש דן קטנה משמעותית.

- **עוגנים אזוריים:** תאוריית שינוי אינטואיטיבית, המהווה כוח מושך למאבקים ציבוריים למנהיגות אזורית. כאשר מקבלים את הדעה, שאין אפשרויות רבות לעודד צמיחה אזורית על בסיס יתרונות יחסיים ויכולות של המגזר הציבורי והעסקי, עובר המיקוד לעבר תשתיות מדינה. למשל: מעבר בסיסי צה"ל לנגב זו דוגמה למימוש תאוריית שינוי לפיה צמיחה אזורית ומשיכת אוכלוסייה יצרנית תתלווה לפרויקט לאומי. בגליל, הרציונל הזה קיבל ביטוי בהקמת הפקולטה לרפואה בצפת, בהקמת מכון לייצור מתקדם בכרמיאל ובמאבקים להעברת מכון וולקני לגליל המזרחי, במאמץ להקים אוניברסיטה בגליל, בהעברת המשא"ות של צה"ל ובדיונים על שדה תעופה ברמת ישי. ההיגיון מובן, פרויקט לאומי עתיר משאבים, הבאת משרות ישירות ועקיפות ויצירת אקוסיסטם של שירותים תומכים. הערך שבעוגנים אזוריים ברור, אך שימת כל הציפיות על גישה זו נוטה להוביל לאכזבות, הן בהיקפי המימוש של יוזמות גדולות כגון אלו, והן במגבלות האימפקט שיש לעוגן כזה או אחר. נוסף על כך, קיים סיכון שכאשר עוגן אזורי נכשל אזי האזור כולו נפגע משמעותית.

תאוריות הצומחות מהשטח

קטגוריה זו כוללת שני "סיפורים" או גישות על אודות צמיחה אזורית המגיעות מהשטח עצמו. אלו אינטואיציות ו-best practices ולא תאוריות סדורות ובנויות, אך יש בצידן תובנות משמעותיות לתהליכי יישום.

- **יוזמות מקומיות** Bottom Up: לפי תאוריית שינוי זו, העיקר הוא יוזמות המגיעות מכוחות אורגניים באזור. מי שמוביל ויוזם הם שחקנים מהמגזר הציבורי, העסקי, האקדמי או שילוב של שחקנים, אך כולם מקומיים. הכוחות המקומיים מובילים והממשלה מצטרפת, מאפשרת ומעצימה. בגישה זו תפקיד הממשלה לא ליזום, אלא להיות מאפשרת ליוזמות מקומיות. המבחן לפרויקט שנולד מלמטה הוא בכך, שמימושו אינו תלוי בממשל המרכזי. ייתכן שללא סיוע מבחוץ האימפקט יהיה מוגבל, אבל אין תלות מוחלטת בסיוע ממשלתי. ביותר ויותר מקומות בארץ ובעולם מבינים, שקיים סיכוי רב שפרויקט הצומח מלמטה ישפיע לאורך זמן, יותר מאשר לגבי מיזמים ממשלתיים. אין זה אומר שהדבר נכון בכל מצב ובכל מקרה. כמו בתאוריות שינוי אחרות יש רצף רחב של מצבים בין יוזמה לגמרי מקומית לבין יוזמה שכולה מנוהלת מירושלים. לא אחת, מבחינת הממשלה, פרויקט שנולד ומעוצב בירושלים אבל מבוצע בפועל באזור, ייחשב כפרויקט מקומי, אך לא לזו הכוונה בגישת היוזמות המקומיות.

אחת הסיבות לכך, שגישה זו מקובלת באופן חלקי על הממשל המרכזי בישראל היא האמונה שבפריפריה הישראלית אין מספיק יכולת להרים פרויקטים בעלי אימפקט רחב. אם מאמצים את התפיסה הזאת, אזי התובנה היא, שאם אין מספיק יכולות באזור, הרי שצריך להשקיע בפיתוחן (capacity building) ולא ביצירת יוזמות מבחוץ.

גישת ה-bottom up מאפיינת מנהיגות מקומית צעירה מכל התחומים. בעוד שהמנהיגות הוותיקה ראתה במידה רבה את תפקידה בייצוג האזור אל מול הממשל המרכזי, הרי הדור החדש של מנהיגות, בחברה האזרחית, בעסקים, באקדמיה ובמערכות הציבוריות מאמין שיש ביכולתו לעשות הרבה גם ללא גיבוי אוטומטי מירושלים. לעיתים הגישה היא "נתחיל והם יצטרפו" ולעיתים זה אף יותר קיצוני: "אנחנו נעשה והמערכות החיצוניות לא רלוונטיות עבורנו". מגמה זו מתחזקת עם התעצמות המשבר הפוליטי בישראל. מגמות דומות נצפות גם בארה"ב שם, בדומה לישראל, הממשל הפדרלי משותק בשל מחלוקות מפלגתיות והרמה המקומית המכוונת תוצאות ועשייה מוצאת דרכים להתקדם באופן עצמאי.

- **מגדלורים מקומיים (Champions):** אפשר לדבר על הון אנושי ועל יכולות, אך בסופו של דבר חדשנות ופריצות דרך מובלות על ידי קבוצה קטנה של אנשים בעלי יכולות יוצאות דופן. סטיב ג'וב, מייסד חברת "אפל" טען, שאם ההבדל בין Talent ל-Top talent בתעסוקה רגילה הוא פי עשר, הרי שבעולם הטכנולוגי זה יהיה פי 50 עד 100.

> "I noticed that the dynamic range between what an average person could accomplish and what the best person could accomplish was 50 or 100 to 1.

האינטואיציה מאחורי גישה זו לצמיחה אזורית הוא הצורך לאתר ולהעצים "אלופים" מקומיים, שיהיו מוקדי משיכה והובלה של תהליכים. מגדלורים שכאלו עשויים להגיע מתחומי העסקים, האקדמיה, הממשל, האומנות, החברה האזרחית ולמעשה מכל רקע ותפקיד אשר יכול לייצר השראה והשפעה על היקף משמעותי של אנשים. האם ניתן להצמיח מגדלורים באופן מכוון? כנראה שלא. אבל ניתן לזהותם ולחברם למגבר המאפשר מימוש יכולותיהם לטובת האזור.

מדדים

החלק הנוסף במישור תאוריות השינוי במודל מתמקד במדדי האימפקט של התוכניות והפרויקטים הנוגעים לפיתוח אזורי. השיח המקצועי המקובל במשרדי הממשלה בנושא יעדים ומדדים קובע את ההגדרות הבאות:

- מטרות הן ההישגים הרחבים שאליהם מכוון המשרד בפעולתו והן מגדירות את השינוי הרצוי בסביבה.
- היעדים הם הישגי הביניים המקרבים את המשרד להשגת מטרותיו.
- משימות הן הפעולות המבוצעות כדי להשיג את היעדים שהוגדרו.
- מדדי תפוקה מתארים תוצר של משימות ומשקפים את ליבת העשייה הממשלתית.
- מדדי תוצאה מגדירים את השינויים המצופים בסביבה החיצונית, המשקפים את הערך שיצרה הממשלה בפעילותה.[14]

[14] ספר תוכניות העבודה של הממשלה לשנת 2019.

אין הפתעה בעובדה, שרוב המדדים המוצגים בדוחות הממשלה וגם בלא מעט פרויקטים בחברה האזרחית הם מדדי תפוקה, המתייחסים לפעולות ולא לתוצאותיהן. בנוסף להיעדר מדדי תוצאה בתוכניות ממשלתיות, גם המדדים הקיימים הם על פי רוב מדדים ברזולוציה נמוכה אשר בהם מוגבלת היכולת להבין מגמות של ממש, כפי שקיימות במציאות. בתוכניות על הצפון, המדדים הנסקרים בגיבוש תמונת המצב כוללים, בין השאר: שיעור הזכאים לבגרות, השתתפות בכוח העבודה, שיעור הבלתי מועסקים, שכר ממוצע, שיעור המשתכרים שכר מינימום, תחולת עוני, רמת שירותי הבריאות (בעיקר תפוקה), איתנות הרשויות המקומיות, הגירה שלילית. מדדים אלו ודומיהם מספקים תמונה עקבית של חולשתו של הגליל ושל פערים מתרחבים מול מרכז הארץ.

נכון להיום המדדים המופיעים בתוכניות השונות אינם מעודדים פעולה וחשיבה אזורית. בבואנו להגדיר מדדים, שיגדילו הסיכויים ליישום מוצלח של תהליכים, עלינו להכיר את מושג הסימנים המעידים.
המטרה של סימנים מעידים היא לכוון ביצועים דרך סימנים עקיפים על תהליכים המתרחשים במציאות. הדוגמה המפורסמת, הנוגעת לסימנים מעידים, מספרת על הגילוי של סוהרים בכלא בניו-יורק שכאשר יש מכירה מוגברת לסיגריות בקנטינת הכלא הסיכוי לאירוע אלימות בכלא עולה משמעותית. מדוע? כיון שלאחר אירוע אלימות מונהג עוצר והקנטינה נסגרת. הדוגמה הנ"ל ורעיון הסימנים המעידים מדגישים את העובדה, שתפקיד הסימנים המעידים והמדדים לא לתת ביטוי פשוט למציאות, אלא לייצר קשרים מתוחכמים ביחס לתוצאות הרצויות, באופן שיאפשר לקדם ביצועים ולעודד יישום של תהליכים. דוגמה נוספת לסימנים מעידים הוצגה להנהלה הבכירה של עיריית ירושלים כאשר בוצע ניתוח סטטיסטי של ימי ההיעדרות של 8,000 עובדי העירייה, במטרה לייצר ניבוי לתחלואת עובדים. התגלה קשר ברור בין התמודדות והפסד של עובד במכרז פנימי לבין הסבירות שידווח על שיעור גבוה של ימי מחלה בשנה שלאחר מכן. ראינו גם שמחלקות שלא מקיימות ישיבות צוות באופן שוטף מציגות "תחלואה" עודפת של עובדים. כל מי שמכיר ניתוחים סטטיסטיים יוכל להעיר על כך, שמובהקות לא בהכרח מעידה על סיבתיות. אולם הרעיון מאחורי ניתוחים כגון אלו תקף והוא, להציג ולמדוד מדדים המעודדים ביצוע ויישום על בסיס תאוריית היישום הנבחרת ולא למדוד את מה שקל וזמין.

מהם מדדים/סימנים מעידים מוכווני פעולה?

- **מדדים שיש אפשרות להשפיע עליהם באופן מורגש בזמן סביר (רצוי בפרק זמן של שנה ופרק זמן של תקופת כהונה של נבחר ברשות מקומית).** הרציונל הוא במדדים המייצרים תחושת דחיפות ומראים שינוי. אם פערי השכר הממוצע בין תושב הגליל לתושב מרכז הארץ נשארים סטטיים מזה עשור, הרי שהנתון אינו מעודד פעולה. יש לחפש מדדים ברזולוציה ממוקדת, שניתן לראות בה שינוי בין מדידה למדידה. למשל, שכר ממוצע לצעירים יהודים בגילאים 30-40, שכר ממוצע לנשים ערביות, כמות מועסקים בשכר גבוה, שיעור הלומדים לבגרות במקצועות טכנולוגיים, ועוד.
- **מדדים שלשחקנים באזור יש יכולת ממשית להשפיע עליהם:** נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתפסים ככאלו שיש כל כך הרבה גורמים המשפיעים עליהם, עד שלרשות מקומית, לאשכול רשויות או לקרן פילנטרופית אין יכולת להזיזם. אלו מדדים הטובים לסטטיסטיקה לאומית, אך לא לקידום יישום. לעומת זאת, זמן המתנה לתור רפואי לפי קופות חולים ובתי חולים, היקף הייצוא של עסקים בגליל, פריון לעובד בענפים במיקוד, דעת קהל של הקהילה העסקית ביחס להזדמנויות בגליל, כל אלה מדדים שאפשר להשפיע עליהם.

מהם מדדים/סימנים מעידים מוכווני אזוריות?

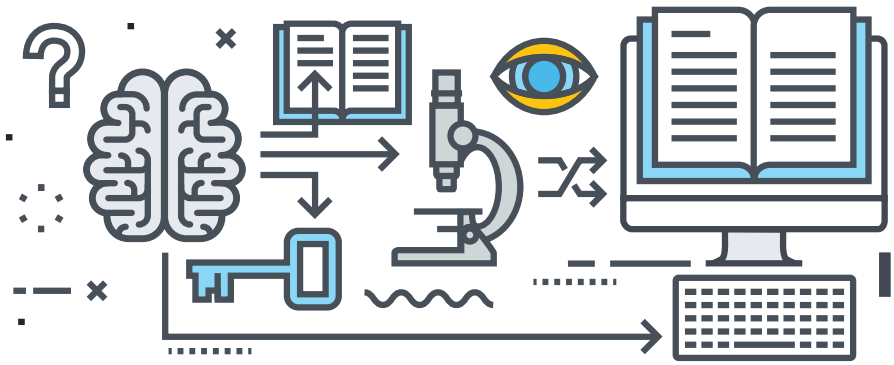
- **מדדים הדורשים שיתוף פעולה חוצה גזרות:** מדדים מקובלים לתפקוד רשויות מקומיות מעודדים חשיבה מקומית ולא אזורית, למשל: שיעור ארנונה עסקית, אחוז מסיימים בגרות, שיעורי אבטלה. המדדים הללו נמדדים לפי יישוב ולא בראייה אזורית. האתגר הוא לחפש מסגרות אזוריות, המציגות נתונים שנכון ואפקטיבי יותר להשפיע עליהם במרחב ולא ברמת היישוב הבודד. פעילות של המגזר העסקי ושל האקדמיה אינה מוגבלת למרחב גיאוגרפי מוניציפלי, גופי שלטון ארציים ומקומיים צריכים להתמקד במדדים כאלה בבואם לקדם צמיחה כלכלית אזורית. דוגמאות נוספות: גידול בייצוא של עסקים, היקף סטודנטים המוצאים "עבודה ראשונה" בגליל, היקף השקעות במגזר העסקי, היקף תחלואה במחלות לב וכדומה.
- **מדדים המודדים התארגנות משותפת:** אלו מדדים המודדים תהליכים של בניית רשתות, טיפוח אמון וקידום מאמצים משותפים. למשל: מספר העסקים השותפים בפורום צמיחה, מספר הצוערים ברשויות בגליל, מספר המשלחות העסקיות מחו"ל, מידת יכולת קבלת הסיוע מגורמים במרחב (לפרטים ולעסקים), גודל הרשת של עסק מקומי המשמשת לפיתוח עסקי וכדומה.

בנוסף לצורך לבחון מדדים באופן המכוון לפעולה ולהגדיר סימנים מעידים המסייעים ליישום ולחשיבה אזורית, החידוד של מודל היישום במדריך זה הוא בהבנה שאין בנק מדדים גנרי לצמיחה אזורית.

המדדים והסימנים המעידים חייבים להיות קשורים לתאוריית השינוי המופעלת בשטח

אם תאוריית השינוי הנבחרת עוסקת בתחרותיות ובקלאסטרים ענפיים, המבטאים יתרון יחסי, הרי שהמדידה תתמקד בכוחו של הקלאסטר, בשיעור המועסקים בתחום מתוך הסך הכול הארצי, בשיעור הגידול השנתי של נתח המועסקים, ובנתוני ייצוא מהקלאסטר כיחס מהסך הכול הלאומי והשינוי על פני זמן. לעומת זאת, אם נבחרת גישת ההון החברתי כתאוריית שינוי מובילה, הרי שמדידת רמת האמון של התושבים בממסד ובקהילה ומאפייני רשתות הקשרים ומאפייניהם יהיו מדדים רלוונטיים למעקב.

דוגמאות לקשר בין תאוריית שינוי למדדים המלווים אותה ניתן לראות בטבלה הבאה:



מודלים אקדמיים	תפיסה ממשלתית	סיפורים מהשטח	בסיס
יתרונות יחסיים • **גודל הקלאסטר** (חברות, ומכירות בדגש על ייצוא) • **כמות מועסקים** • **שכר למועסק**	**עוגנים כלכליים** • **השקעה באזור** • **משרות חדשות** • **הגירה חיובית** • **איתנות של רשויות מקומיות**	**יזמות מקומית** • **מוניטין ותפיסת הצלחה** • **מספר חברות חדשות** • **היקף השקעה**	**תקציב** • **היקף השקעה בתוכניות ופרויקטים** • **אחוז מימוש תוכניות ממשלתיות**
מגוון • **Economic Complexity Index (ECI)**	**חיבור למרכז** • **יוממות** • **שכר ממוצע** • **צמצום הגירה שלילית**	**הזדמנויות** • **מעורבות המגזר העסקי (השקעה ומנהיגות)** • **היקף שותפויות ציבוריות פרטיות**	**מנהיגות** • **יכולת רתימה (ממשלה, עסקים, פילנטרופיה)** • **מחויבות לחשיבה אזורית**
הון חברתי • **אמון** (בין פרטים, במרחב הכלכלי, במוסדות) • **השתתפות** (תרבותית, כלכלית ואזרחית) • **רשתות אפקטיביות** • **יוזמה**	**צמיחה מכלילה** • **השתלבות החברה הערבית בתעסוקה בערך מוסף גבוה** • **תעסוקה איכותית לפי יישובים** • **התפלגות ארנונה עסקית**	**מנהיגות צעירה** • **משיכת השקעות (פרטיות וציבוריות)** • **משיכת אוכלוסייה** • **משיכת עסקים**	

• **המדדים הנפוצים בקרב גורמי המקצוע כיום**

מישור תהליכי היישום

מישורי התשתית ותאוריות השינוי מניחים את הקרקע לבניית תוכנית או פרויקט שסיכויי היישום שלהם גדולים יותר והם באים לידי ביטוי בשלב התכנון של פרויקטים והיוזמות. המודעות לתנאי המוצא והבהירות ביחס למטרות, ליעדים ולמדדים, בכפוף לרעיון מארגן, מהווים בסיס חשוב לאימפקט של תהליכי פיתוח אזוריים. המישור השלישי במודל הוא מישור תהליכי היישום. רכיביו באים לביטוי לאחר שתוכנית ופרויקט כבר נמצאים בקנה. רכיבים אלו לא מעצבים את עקרונות התוכנית אלא מהווים האמצעים שדרכם התוכנית הופכת מתאוריה לביצוע ממשי בשטח.

שני הרכיבים הראשונים במישור זה – הכלים והיכולת – נכונים לכל ארגון הפועל ליישום תוכניות אזוריות, הן במגזר העסקי, הן בציבורי והן בפילנטרופי.

מישור תהליכי היישום במודל כולל שלושה רכיבים:

1. **כלים המופעלים כלפי גורמים חיצוניים לגורם המיישם.** תפקידם של הכלים במידה רבה לייצר שותפויות ולעודד ראייה משותפת של גורמים רבים ככל האפשר ולעודד מחויבות ליישום של התוכנית והפרויקט. לתיאור רכיב זה נבחרה המילה "כלים" אשר יכולים להיות מופעלים על תוכניות שונות, ולא פעולות אשר קשורות בתוכנית ייחודית. ארגז הכלים הוא שיטות העבודה שהארגון מפעיל בבואו לקדם פרויקט בעל אימפקט אזורי.
2. **יכולות פנימיות של הגורם המיישם.** יכולות המתבטאות הן בכוח האדם והן בתרבות ארגונית וניהולית, המגדילים את סיכויי ההצלחה ביישום תהליכים.

3. מנגנונים לשיתוף פעולה אזורי. בשונה מהכלים שהם פעולות של מנגנונים, סעיף זה מדבר על המנגנונים עצמם. מנגנונים עשויים להיות מוסדות פורמליים (רשויות, אשכולות, מחוזות ממשלתיים וכו') ומנגנונים יכולים להיות גם פורומים לשיתוף פעולה שאינם פורמליים, כמו צוותי משימה של עתודות צפון, פורום כלכלי-חברתי של הארגונים העסקיים או מועדון "רוח הגליל" לעיצוב חזון אזורי ורתימת שחקנים מקומיים.

לפני שנסביר בהרחבה כל רכיב במישור תהליכי היישום, יש להתייחס אליהם כמכלול אשר חלקיו משלימים זה את זה. הסוד ליישום תהליכי פיתוח ברמה האזורית עובר דרך התפתחותם של כלים, יכולות ומנגנונים המתאימים לכך. דוגמה לתהליך כזה ניתן למצוא בסיפור שלהלן.

ארבע ההצבעות של אזור דנוור[15]

Collaboration is the new competition - John Hickenlooper, [16]Governor of Colorado

במשך עשרות שנים העיר דנוור והמחוזות שסביבה קיימו יחסים מתוחים תוך תחרות על משאבים, עסקים ואוכלוסייה. בשנות ה-90 החל שינוי ביחס בין העיר והרשויות שסביבה. בתהליך שנמשך עשרות שנים ולווה בארבע הצבעות, שעיצבו את אופי שיתוף הפעולה האזורי, פיתח אזור דנוור על שלל הרשויות המקומיות שבו מנגנונים אפקטיביים לשיתוף פעולה. כיום, העיר עצמה מאכלסת כרבע מאוכלוסיית האזור והתעסוקה מפוזרת בין העיר לבין היישובים סביבה (בארה"ב 23% מהמשרות נמצאות בלב הערים המטרופוליניות ו-43% במרחק של יותר מ-15 קילומטר ממרכז העיר). בשנות ה-60 המיקוד של העיר דנוור היה על צמיחה באמצעות סיפוח של שטחים מהרשויות שסביבה. הדבר הוביל למתחים ולעימותים. ב-1974 התקיימה הצבעה לתיקון החוקה במדינה, שמגדיר את הצורך בהשגת רוב בהצבעה של תושבי המחוז, שהאזור לסיפוח נמצא בשטחו, וכי לא ניתן להסתפק באישור בעלי הקרקעות בלבד. תיקון ראשון זה החל תהליך של חשיבה אזורית רחבה יותר ולו בשל העובדה שהעיר הגדולה הייתה צריכה שיתוף פעולה של הרשויות סביבה כדי לקדם את תוכניות הפיתוח שלה. בשנות ה-80 עבר האזור משבר כלכלי וב-1987 הקימה לשכת המסחר של דנוור את **"הארגון לפיתוח דנוור רבתי"**.

מטרתו של הארגון הייתה להקים שדה תעופה, לפעול למשיכת תעסוקה מרחבי העולם ולפתח תוכנית צמיחה כלכלית-אזורית. כדי להקים את שדה התעופה היה צורך בהסכמה ובתיאום של מספר רשויות מקומיות. הדבר הוליד מפגשים והיכרות בין ראשי הרשויות השונים ולבסוף גם מו"מ וסיכומים על קידום צרכים שונים של הרשויות במקביל להקמת שדה התעופה. ב-1988 התקיימה הצבעה לאישור הקמת השדה ולהעברת שטחים רלוונטיים מהרשויות הסמוכות לדנוור אל העיר.

כאמור, שנות ה-80 היו שנים של דעיכה כלכלית באזור. הדבר השפיע על היכולת להשקיע ולפתח תשתיות תרבותיות ומדעיות. למרות בסיס חזק שהיה קיים בעיר דנוור, בשל מחסור בתקציב הופסק המימון למוזיאון לאומנות, לגן הבוטני, לגן החיות ולגופים נוספים. למרות מאמצי העיר לתחזק את המוסדות, הדבר לא צלח. בסקר שביצעה העירייה ראו, כי מרבית המבקרים במוסדות הפנאי והתרבות וגם במוסדות האקדמיים היו מהאזור ולא מהעיר עצמה. ב-1983 החלו המוסדות לפעול להקמת "אזור מיסוי אזורי למוסדות תרבות, פנאי ואקדמיה". הרעיון היה להגדיר מס מכירות (דומה למע"מ בישראל) בשיעור של עשירית האחוז שיוקצה אך ורק לתשתיות התרבות, הפנאי והאקדמיה.

---

[15] Katz, B. & Bradley, J. (2013). The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy". The Brookings Institution.

[16] ג'ון היקנלופר נבחר לסנאט בבחירות 2020 ממדינת קולרדו. היה ראש עיריית דנוור בין השנים 2003-2011 ומושל קולרדו בין השנים 2011-2019.

ב-1988 תושבי האזור הצביעו לאישור המס. ברוב של 75% מול 25% אישרו תושבי אזור דנוור מס בגובה של שני סנט בקניית שני כרטיסי קולנוע או חמישה דולר מקניית מכונית וזאת לטובת תשתיות התרבות, הפנאי והאקדמיה האזוריות. כך נולד אזור תשתיות פנאי ומדע (the scientific and cultural facilities district SCFD). כיום נתפס צעד זה כאחד היסודות לשיתוף פעולה אזורי. באמצעות המס מגויסים כל שנה כ-45 מיליון דולר. גן החיות, מוזיאון המדע והמרכז לאומנויות הבמה נחשבים למובילים בארה"ב.
מחקרים שנעשו בארה"ב על תהליכי שיתוף פעולה אזוריים ציינו, כי שיתוף פעולה אזורי נכון שיתמקד באספקת שירותים ציבוריים משותפים, במיוחד שירותים שיש יתרון משמעותי לגודל באספקתם (למשל תשתיות ביוב או שדה תעופה), תשתיות פנאי ותרבות, ומערכות שהתועלת לכל תושב עולה ככל שהצפיפות באזור גדלה (מערכות להסעת המונים).

בעקבות ההצלחות של שיתוף הפעולה האזורי (בשדה התעופה ובמס תשתיות הפנאי והאקדמיה) גדל הרצון לשיתופי פעולה אזוריים. הושם דגש על שיתוף פעולה לפיתוח כלכלי. במקום להילחם בין יישובים ומחוזות על משיכת עסקים (וקבלת מיסי ארנונה מקומיים), הוחלט על ריכוז מאמצים. וכך, במקום 40 ארגונים לפיתוח כלכלי שפעלו באזור בתפיסה של משחק סכום אפס, הוחלט להקים מסגרת משותפת למשיכת עסקים. המדד המרכזי של גוף הפיתוח הכלכלי-אזורי היה מיקומו של האזור במדד האזורים המבוקשים על ידי עסקים ברחבי המדינה כולה. בתחילת הפעילות, דנוור רבתי סומנה בצמרת הטבלה רק 30% מהפעמים ולאחר מספר שנות עבודה כאזור השיעור עלה ל-50%.

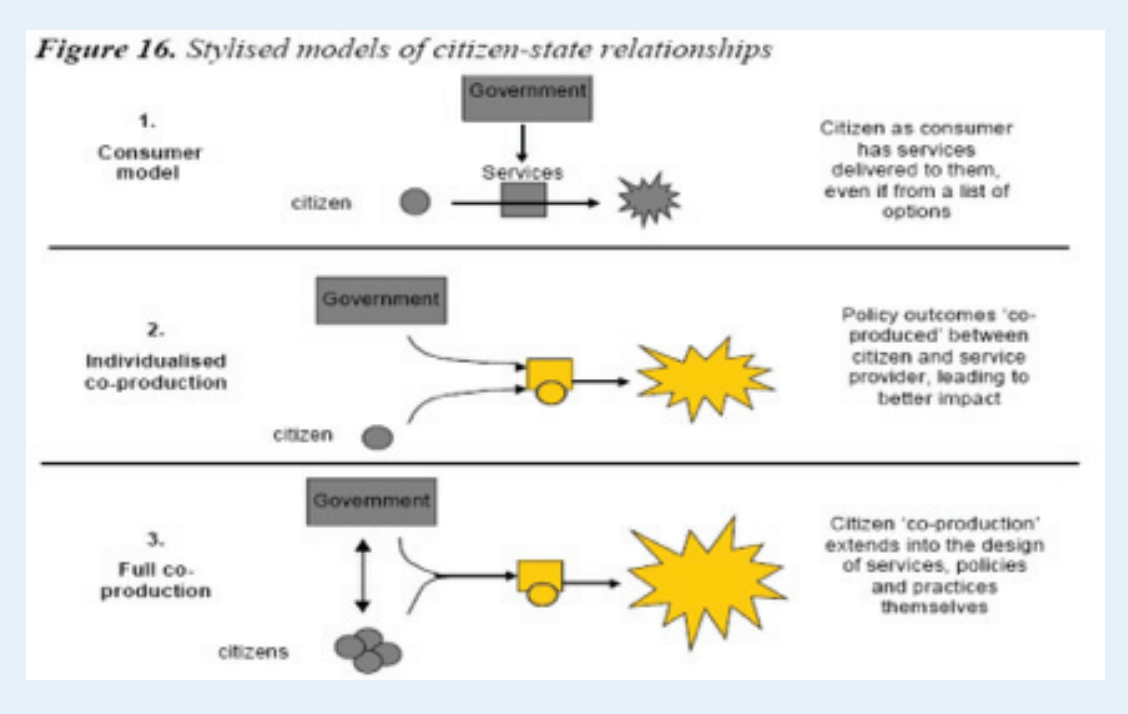
בשנות ה-90, לאחר שכבר התבססו שיתופי פעולה אזוריים, הוחלט על הקמת מועדון ראשי העיר האזורי. בתחילה המטרה הייתה יצירת קשרים אישיים, היכרות, אמון. קשר בלתי אמצעי בין ראשי רשויות קטנות וגדולות. אחד האתגרים המשותפים, שדרשו חשיבה, יכולות ביצוע ואמון, היה פיתוח מערך התחבורה באזור וזאת לאחר שנים של מריבות וחוסר יכולת לתכנן ולתקצב פיתוח אזורי של הסעת המונים. ב-2003 קידם מועדון ראשי הערים האזורי תוכנית משמעותית לפיתוח תחבורתי שכללה גם מס מיוחד על כלל התושבים במרחב. ראש עיריית דנוור באותם ימים היקנלופר (כיום סנטור ממדינת קולרדו) הזמין את מועדון ראשי הרשויות אליו הביתה וקידם שיח של שותפות ופשרה, בניגוד לשיח של כוח וכיפופי ידיים, כפי שהיה ניתן לצפות מהעיר הגדולה כלפי הפרברים שסביבה. ב-2004 הצביעו תושבי האזור על תוכנית התחבורה הרחבה ואישרו אותה ברוב של 58%, כולל עלות של למעלה מארבעה מיליארד דולר. המסר מאחורי ההצבעה היה, שכאשר המנהיגות האזורית יודעת לעבוד יחד, גם התושבים ישתפו פעולה.

התובנה המרכזית של מארגני מועדון ראשי העיר באזור דנוור נוגעת בחשיבות ההבנה איך ניתן לקדם יחד פרויקטים תוך פשרות והסכמות, איך ניתן ללמוד ולהבין את הצרכים אחד של האחר ולשים בראש סדר העדיפויות פעולה משותפת גם במחיר של פשרות משמעתיות. ההחלטות במועדון ראשי העיר התקבלו תמיד פה אחד, בלי הצבעות. גם כשהיו אי-הסכמות, אנשים ידעו להתפשר, ידעו שמקשיבים להם. התרבות השלטונית של פשרות, שיתוף פעולה והסכמות הפכה לחלק מהסיפור האזורי, דבר שהשליך גם על ציפיות התושבים ואווירת הפוליטיקה באזור באופן כללי.

כלים ליישום תוכניות פיתוח אזוריות

תחת הנחות המודל הגענו לשלב היישום עם תשתית מנהיגותית תומכת, סנטימנט חיובי, משאבים שהוקצו בהתאם לתאוריית שינוי שהגדירה מטרות, יעדים, אבני דרך ומדדים ברורים ככל האפשר. עם הגיענו למישור היישום עלינו להבין, שיש פער בין תוכניות לבין מימושן בשטח. למעשה, אפשר להגדיר צורך מובחן לגיבוש תוכנית יישום שאמנם היא נשענת על העקרונות שנקבעו בשלבים הקודמים, אך במובנים רבים היא תוכנית חדשה שעומדת בפני עצמה.

יחידת המדיניות הבריטית הדגימה בתרשים שלהלן את יחסי המדינה והאזרחים בתהליכי מדיניות: [17]



ככל שאנחנו מתרחקים ממודל הלקוח-ספק ביחסים שבין השלטון לאזרח אנחנו מגדילים את הסיכויים לאימפקט חיובי. ככל שמדובר על פרויקטים המורכבים מממדי השפעה מרובים (בבניית כביש או גשר מודל הלקוח-ספק תקף ורלוונטי), כך או כך על הגורם הממשלתי לבחון האם הוא רואה את עצמו כגורם מחזק ומאפשר או כגורם עושה ויוזם. אופי התפיסה הממשלתית מכוונת גם את הכלים שעומדים לרשות הגורמים המיישמים בשטח את התוכניות. ככל שהממשלה רואה את תפקידה כגורם מעצים כך משתכללת היכולת של השטח לפתח כלים אפקטיביים לפעולה אזורית, כאשר הממשלה יוזמת פרויקטים בעצמה וכופה מודלים שלא צמחו אורגנית מהשטח, כך גם הכלים המקומיים יהיו מנוונים יותר.

[17] Personal responsibility and changing behavior: The state of knowledge and the implications for public policy. (2004). Prime Minister's Strategy Unit.

המטרה המרכזית של כלים ליישום תוכניות פיתוח אזוריות היא יצירת תשתית לשיתופי פעולה. בשל מהות הפעולה האזורית, הדורשת ריבוי של גורמים מעורבים, נחוצים כלים שונים להבאת גורמים רבים יחד לאותו שולחן ולאותה תפיסה.

בעבודת הממשלה הוגדרו מספר כלי עבודה שתכליתם לקדם תהליכים יישומיים ברמת האזור:

1. **כלים מעולם התכנון הפיזי:** תוכניות-אב, הסכמי-גג, תוכניות חומש לפיתוח, תוכניות מתאר.
2. **כלים מעולם התכנון האסטרטגי:** תכנון ארצי, תכנון אסטרטגי כוללני, תכנון אסטרטגי נושאי.
3. **כלים מהזירה הפוליטית:** החלטות ממשלה.

למרות הניסיון של השנים האחרונות לשפר את תהליכי התכנון והיישום בממשלה, עדיין קיים קושי גדול בשלב היישום. במידה רבה בשל היחס בין משרדי המטה ומשרדי ההוצאה. בעוד שמשרדי המטה (ראש הממשלה, האוצר, המשפטים וחלקית משרד הפנים) נהנים מעיקר הכוח וההשפעה בתהליכי התכנון והתקצוב ובנוסף מכילים את היחידות הממשלתיות המובילות בקידום תוכניות לאומיות (אגף תקציבים ומינהל התכנון), הרי שמשרדים אלו חלשים מאוד ביכולת ללוות תהליכים לאורך זמן וברתימת שותפים לתהליכי יישום.

במישור העבודה הממשלתית (הן במשרדי הממשלה והן ברשויות המקומיות), הכלי הבסיסי ביותר החסר בתהליכי היישום האזוריים הוא צוותי משימה משותפים. כלומר, צוותים המסוגלים להושיב יחד בעלי תפקיד ממספר משרדים, רשויות וגופים מהאזור כדי לבצע תכנון מפורט, מעקב ובקרה של תהליך היישום. במהלך המיפוי על אודות הגליל התגלה, שתהליכים כאלו נדירים עד מאוד גם בתוכניות ממוקדות הזוכות לגיבוי ולהשקעה גדולים (למשל פיתוח קלאסטר פודטק בגליל המזרחי או הפקולטה לרפואה בצפת).

לפעילות ברמת האזור נכון להדגיש ארבעה כלים מרכזיים

1. **שקיפות:** הרעיון של הנגשת מידע לציבור מלווה את השיח המקצועי מזה שנים רבות. עם זאת, ככל שעובר הזמן מתברר ששקיפות איננה סוגייה פשוטה למימוש. המעבר מנתונים למידע וממידע לתובנות דורש הבנה וניתוח מתוך ההקשר. לא פעם המידע שנאסף על ידי גורמי המקצוע איננו אפקטיבי למעקב אמיתי אחר תהליכים. התייחסות לסוגי הנתונים והמדדים באופן שיקדם תהליכי שינוי הופיעה קודם לכן. עם זאת, יש להדגיש את הצורך בשקיפות בתהליכים אזוריים מסיבות שאינן רק השיח הגנרי אודות אור השמש המחטא או עידוד מעורבות אזרחית. אחד האתגרים הגדולים ביותר של פיתוח אזורי הוא לייצר תהליך של הגברת (אמפליפיקציה) היוזמות. המטרה של תהליכים אזוריים לייצר תשתית שמסייעת ליוזמה ולכוחות הקיימים באזור לצמוח ולגדול. שקיפות לצד שיתוף ומעורבות הם הכלים החשובים ביותר להשגת מטרה זו. כפי שצוין לעיל בסוגיית המדדים, שקיפות אינה דבר מועיל בכל מקרה ובכל צורה (שכן, לעיתים, כדי לקדם הסכמות ופשרות נדרש שיח דיסקרטי), אולם אם כלי זה מופעל נכון תועלתו לפיתוח אזורי משמעותית. שקיפות יכולה להיות בנתונים שישמשו ליזמות (הדוגמה של נתוני משרד התחבורה וחברת "מוביט" מלמדת שזמינות של נתונים מייצרת מכפיל כוח של תוצאות לאזרח) ושקיפות יכולה להיות בתהליכים משתפים, המערבים ריבוי של שחקנים מהאזור ובכך לעודד יזמות ולהגדיל אמון.
2. **שילוביות:** מאפשרת פעולה משותפת של בעלי עניין שונים בקידום תהליכים. אחד האתגרים הגדולים ביותר בקידום תהליכי צמיחה אזוריים היא עובדת היותם בתפר שבין דיסציפלינות. באופן הברור ביותר פיתוח אזורי דורש חיבור בין תהליכים תכנוניים כלכליים וחינוכיים וסביר שגם מעורבות של תחומים נוספים. היכולת ליישם פרויקטים בעלי מאפיינים רב-תחומיים דורשת שילוב בין בעלי תפקידים מרקעים שונים המסוגלים "לדבר" מגוון שפות מקצועיות, או לחילופין פיתוח של כלים לפעולה שילובית.

3. סינרגיה: בתהליך המיפוי האזורי ראינו כי קיימת הטיה ברורה לתחומי השקעה מסוימים בפיתוח האזורי. השקעה בתשתיות, השקעה בעוגנים כלכליים והשקעה בהכשרה נמצאות במוקד. לצד זאת, השקעה בתחומי ההון החברתי, החברה והפנאי וגם הבריאות והרווחה נמצאות חסרות. אחת התובנות על אודות סיכויי האימפקט של תהליכי צמיחה אזוריים היא הצורך בסינרגיה בין פעולות ואיתור יוזמות משלימות למאמץ שבו אנחנו מתמקדים. אם אנחנו מעוניינים למשוך עסקים לאזור, הרי שאיכות חיים קהילתית והיצע שירותי חינוך ופנאי יהיו רכיב משמעותי במשיכת כוח אדם שירצה לנצל את התנאים החדשים שאנו נעניק למקום העבודה. זה לא אומר שכל פרויקט צריך להתפזר ולהכיל תחומים מחוץ למיקוד שלו, אבל יש צורך לבחון ולשתף פעולה בתהליך היישום עם פרויקטים משלימים, המייצרים שלם הגדול מסכום חלקיו.

לרכיב הסינרגיה יש עוד פן בתהליך היישום, והוא קשור למושג מדיניות שיורית. במדיניות שיורית הכוונה לתהליכים מבוססים, הקודמים ליוזמה שאנו באים לקדם. ייתכן שאנו באים לקדם רפורמה בלימודי מדעים וטכנולוגיה בגליל, למשרד החינוך יש מודלים ארציים לעידוד מקצועות STEM ואנו פוגשים בתהליך היישום תוכניות אחרות של המשרד שכבר פועלות. תהליך יישום, המבין את עקרון הסינרגיה, מזהה יוזמות קיימות במוסדות הפועלים במרחב ומוצא ממשקים להתחבר אליהן. לא פעם תוכניות ופרויקטים לא מיושמים עקב התנגשותם בשלב היישום עם תהליכים קיימים, ששואבים את תשומת הלב והמשאבים ומקשים על פיתוח התוכנית החדשה.

4. רשתיות: אחת התובנות החשובות ביותר של המאה ה-21 בקרב ארגונים עסקיים וציבוריים גם יחד היא המודעות לתפקידה של רשת. בעוד שבעולם העסקים במאה הקודמת צבירת מלאי של נכסי יכולות ומידע היה שם המשחק, הרי שכעת יותר ויותר עסקים הפועלים בכלכלת הידע מבינים **שזרם של ידע חשוב יותר ממלאי.** קצב השינוי, הרצון לחבר ידע ממקורות שונים (שילוביות לעיל) וריבוי מחוללי הידע מחייבים גם חברות גדולות וחזקות לפתח רשתות רחבות של חיבורים. רשתות מספקות אנרגיה המאפשרת לכלכלת הידע לצמוח. כדי לפתח רשתות של ידע, שיתופי פעולה מקצועיים, השקעות, מחקר וכל רכיב אחר הדרוש לצמיחה כלכלית, נדרשת פעילות מוכוונת לפיתוח רשת. בניית אמון, ערוצים לתקשורת ולהיכרות, ומשימות משותפות הן חלק מהפעולות הנדרשות לבנייה ולתחזוק של רשתות אזוריות. מערכת כלכלית אזורית משפרת מאוד את יכולתה ליישם תהליכי צמיחה כאשר היא כוללת רשתות המחברות מגוון עסקים, אקדמיה, מגזר ציבורי ופילנטרופיה.

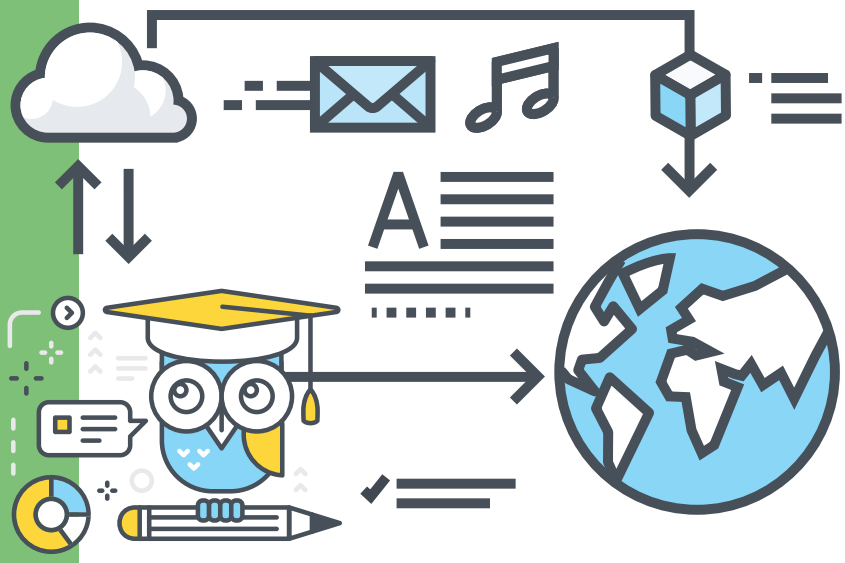
יכולות ארגוניות לתהליכי יישום

בסעיף זה אנו מדברים על יכולות פנימיות של הגורם המיישם, כאשר הכוונה היא לארגון מוגדר, כמו רשות מקומית, אשכול או מינהלת וכן לצוותי פעולה פחות פורמליים, המתאימים גם למגזר העסקי והשלישי.
בנייר עבודה שנעשה במרכז הידע והאסטרטגיה של ארגון מעוז נבחן מה משפיע על יישום של תוכניות אסטרטגיות ברשויות מקומיות. זאת, על בסיס מודלים של חברות ייעוץ בינלאומיות גדולות, כמו McKinsey, Deloitte, PwC, Bridgespan[18]. התובנות המרכזיות בהקשר ליכולות פנימיות של הארגונים המיישמים מדברים על: תרגום יעדים אסטרטגיים למשימות ולפעולות מעשיות, תרגום האסטרטגיה למשימות ותיעדופן, חיבור של משימות לתוצאות, יצירת תהליכי מעקב ובקרה, רתימת הצוות דרך הצלחות קטנות, ואחריות ומחויבות ניהולית של הדרג הבכיר ברשות המקומית. רבות מההמלצות הנכונות ליישום תוכנית ברשות מקומית נכונות גם ברמת הגוף המיישם בתהליכים אזוריים.

- **סינרגיה בין תוכניות:** בדומה לסינרגיה בין גופים, גם בתוך גוף מיישם פועלות תוכניות שונות. אחד המפתחות ליישום מוצלח הוא היכולת לעבודה מולטי-דיסציפלינרית ויצירת תחושת לכידות ושיתוף פעולה.
- **מדידה והערכה שיטתית:** הכוונה ליכולת לבצע מדידה של הפעולות ההכרחיות לארגון מיישם. המדידה אינה רק ברמת תוצאות העל, אלא עליה להיות מתורגמת לתוצרים של בעלי תפקיד שונים אשר פעולתם נמדדת ויכולה להיבחן לאורך התהליך.
- **מוביל תהליך מינהלי:** בדרך כלל הארגונים המיישמים עוסקים בריבוי משימות, תוך כדי קידום התהליך האסטרטגי. האתגר מורכב במיוחד בארגונים המשלבים עשייה שוטפת לצד עשייה של פיתוח וניהול פרויקטים. בארגונים קיימים, המיישמים פרויקטים לפיתוח אזורי, נדרש בעל תפקיד בכיר אשר ברור כי הוא המוביל הניהולי של התהליך.
- **ניהול ההון האנושי:** סקירת ההמלצות של חברות הייעוץ מלמדת על הצורך בניהול אינטנסיבי של תהליכים ארגוניים. יישום של פרויקטים אסטרטגיים, כל שכן אזוריים, מייצר איום על תפקידים רבים במרחב. הדבר דורש תהליך קפדני של הסרת התנגדויות ורתימה לביצוע הפרויקט. מנהלים ובעלי תפקיד עלולים לפעול מתוך חשש לאובדן שליטה, למאבקי טריטוריה ולחוסר אמון בתהליך וביוזמים שלו. לכן, חלק מהפתרונות כוללים יצירת מסה קריטית של מובילי שינוי בארגון או בארגונים המעורבים ביישום וכן גיום של סוכני שינוי – דמויות מובילות דעה ועובדים בעלי גישה חיובית לתהליך. בנוסף לכך, נדרש תהליך של פיתוח ובניית יכולות בצוות המיישם. השקעה בפיתוח היכולות תגדיל את סיכויי היישום ואת האימפקט שניתן לייצר.
- **ניהול ותקשור השינוי:** גם בתוך הגורם המיישם נחוץ תהליך של פרסום והסברה של השינוי, כמו גם בקרב הגורמים המעורבים. הדבר נכון אם מדובר בארגון אחד ועל אחת כמה וכמה אם מדובר במספר ארגונים. אם מכללה, חברה עסקית ורשות מקומית מקימות מינהלת לקידום קלאסטר כלכלי, הרי שנחוץ תקשור מתמיד של התהליך, מטרותיו ותוצאותיו לשלושת הגורמים המעורבים. היעדר תקשורת כזו מייצר ניכור וריחוק של בעלי תפקיד מהתהליך ומעודד היווצרות של התנגדויות.

[18] בן הרוש, ד'. (2020). עבודת מחקר בנושא יישום תוכניות אסטרטגיות ברשויות המקומיות.

- **תיקון ועדכון תוכניות "Fixers":** ברדך, אחד מחשובי מדעני המדינה ניסח את מושג ה-fixer ביישום מדיניות [19] (Bardach, 1977). הוא התייחס לכך שיישום הוא תהליך מתמיד של למידה ותיקון תוך כדי תנועה וכי נחוצה דמות בעלת סמכות רלוונטית, נגישות לידע הדרוש ויכולת לקבל החלטות בנושא המדיניות. תהליך לימוד משמעותי במהלך היישום מחייב שאנשים יישארו בתפקיד לאורך זמן. כפי שיודע כל מתכנת, סיום כתיבת קוד הוא רק שלב בדרך לסיום פרויקט, שכן לאחר הכתיבה יש תהליך ארוך של בקרת איכות ו-debugging. רפורמות ותוכניות דומות לקוד מחשב. המחשבה שניתן ליישמן כפי שהוגדרו בהחלטת הממשלה, במכרז או בניירות הפרויקט איננה מציאותית. נדרש תהליך ארוך של ביצוע, תחקור, למידה, עדכון התוכניות וחוזר חלילה. בפרויקטים ציבוריים תהליך התיקון מסובך יותר מאשר במערכות מחשב. טעויות והיעדר הצלחה זוכים מיד לביקורת ציבורית, שקשה לדרג הפוליטי והמקצועי כאחד. היכולת לייצר תהליך מתמשך של תיקון ועדכון תוכניות אינו פשוט, אבל הוא הכרחי להצלחה של תהליכי יישום.



[19] Bardach, E. (1977). The implementation game: What happens after a bill becomes a law. Cambridge, MA: M.I.T Press.

מנגנונים ליישום תהליכי צמיחה אזוריים

"בפעם הראשונה בהיסטוריה יחידת הבסיס להתארגנות כלכלית איננה היחיד (היזם) או קבוצה (מגזר עסקי, תאגיד או מדינה). היחידה היא הרשת, המורכבת משילוב של יחידים וקבוצות, משתנה ללא הרף כאשר רשתות מתאימות עצמן לסביבה ולמבנה השוק"

Manuel Castells, The Rise of the Network Society [20]

בבואנו לתאר מנגנונים אזוריים לשיתוף פעולה ולקידום יישום של תוכניות צמיחה עלינו להתמקד באתגר המרכזי שהוא בניית רשתות. בין אם מדובר בארגונים ממוסדים או בפורומים לא פורמליים, הבסיס להצלחה בתהליכי יישום דומה למה שתואר בהקשר לכלים וליכולות - זרימה של מידע ורעיונות, חיבורים ואמון בתהליך. לפני שנגיע לרשימה מסודרת של מנגנונים ותפקידיהם נמחיש את השינוי שחל בשני העשורים האחרונים בדרך שבה מסתכלים על פיתוח מנגנונים אזוריים לשיתוף פעולה.

פיתוח אזור אוהיו - פיתוח כלכלי לאחר עידן הגיבורים

אזור אוהיו רבתי איבד עשרות אלפי משרות ייצור במהלך שנות ה-80 של המאה ה-20. בשנות ה-90, למרות התחדשות מרכז העיר קליבלנד, הדבר לא הוביל לצמיחה כלכלית וקצב איבוד מקומות העבודה אף הואץ. בין השנים 1980 ל-2005 מוקמו קליבלנד והאזורים האורבניים סביבה בתחתית של המרכזים העסקיים בארה"ב. באותן שנים כמות המשרות בארה"ב גדלה ב-43% ואילו בקליבלנד בקושי 10% ובאקרון הסמוכה 28% (דומה לפערים בין הגידול במשרות בעשור האחרון בכלל ישראל לגידול בעיר חיפה).

בתחילת שנות ה-2000 החלו כתבות ותחקירים ברשתות התקשורת המקומיות על הסיבות לדעיכה הכלכלית של האזור והתעורר שיח ציבורי סביב העניין. השורה התחתונה הייתה "דרשו ממנהיגי ציבור, יזמים, קבלנים ואנשי אקדמיה לבנות תוכנית צמיחה כלכלית לאזור קליבלנד רבתי". העניין הוא, שלא היה דבר כזה "אזור קליבלנד רבתי". אפשר היה לאגם אוכלוסייה לכשני מיליון איש וכלכלה של כ-80 מיליארד דולר, שנפרסו על פני חמישה מחוזות ו-60 רשויות מקומיות, אך לא הייתה פעולה משותפת. במאמר מערכת בעיתון מקומי נאמר **"לא יהיה אף ראש עיר... אף יזם בודד... שיצליחו לתקן עשורים של קיפאון כלכלי ופערים בחינוך. אף פרויקט עוגן, שאפתני ככל שיהיה, יצליח להפוך את האזור למגנט לאנשים יצרנים, שהם הלב של עידן המידע. לעומת זאת, הרבה אנשים יחד שיפעלו בנפרד ובאופן משותף בתחומים שונים צריכים לפעול ולהוביל את השינוי".**

בשנת 2003 החליטה קבוצה של מנהלי קרנות פילנטרופיות בקליבלנד אקרון והסביבה לפעול יחד כדי לשנות את המצב. הקרנות באזור השקיעו כ-300 מיליון דולר בשנה בפרויקטים ובארגונים שונים והרגישו שנחוץ שינוי באופן הפעולה. אמנם קרנות לא מייצרות משרות, אבל הן יכולות לתמוך בשינויי כיוון ובתהליכי התחדשות. אחד הכיוונים הללו היה תוכנית לעידוד תעשייה מסורתית ולקידום טכנולוגיות ייצור מודרניות. בשנת 2004 יצאו כמה מנהלי קרנות בקריאה לכל המשקיעים הפילנטרופים להתגייס יחד לבניית חזון של צמיחה אזורית. המטרה הייתה לחבר את כולם תחת החזון. גם קרנות המשקיעות בצמצום פערים ובאיכות חיים מבינות, שבכל שהמצב הכלכלי מידרדר כך גם היכולת שלהן להשפיע קטנה. הוקמה מסגרת חדשה ומשותפת - הקרן לעתיד כלכלי. המטרה הייתה לגיים 30 מיליון דולר לצמיחה כלכלית אזורית. נקבע שהקרן תהיה מסגרת גם לקרנות חברתיות לפעולות לצמיחה כלכלית. אבל מעבר לתמיכות ייחודיות, המטרה הייתה לייצר אנרגיה מקומית, סינרגיה בין תוכניות לכדי פעולה משמעותית.

[20] The Metropolitan Revolution p.64.

"הבנו שעלינו לפעול כרשת ולא לסמוך על 'גיבורים' שיצילו אותנו". לקח מספר שנים של מאמץ ממוקד בבניית רשת פעולה עד שהדבר הבשיל. בתחילה גם הגופים התורמים לא הבינו בתהליכי צמיחה כלכלית ונדרש זמן לידע משותף להתפתח. הבנו שלא משנה איזה מענק הקרן תיתן, מדובר בטיפה בים של כלכלה אזורית של 180 מיליארד דולר. שינוי לא יקרה רק ממענקים. המטרה הייתה לייצר תהליכים משותפים, הכוללים מספר גדול של בעלי תפקיד באזור כדי לגבש אסטרטגיה משותפת. המטרות היו ברורות: צמיחה של עסקים, פיתוח הון אנושי, צמיחה מכלילה וחיבור הממשלה לפעילות באופן יעיל.

הקרן לצמיחה אזורית השקיעה 60 מיליון דולר בארגונים שונים באזור. בין השאר, בהקמת שתי מסגרות לניהול רשתות תוכן נושאיות (BioEntrerprise & NorTech). באזור קליבלנד החולשה הכלכלית מנעה מבתי חולים ואוניברסיטאות לגיים כוח אדם מוביל ולצמוח. כך שהצמיחה הכלכלית הייתה אינטרס גם של גופים אלו. כך נוצר מלכ"ר לפיתוח תחום הביוטק במטרה לעודד השקעות ולהצמיח חברות הזנק על בסיס פטנטים ומחקר מהאזור (דוגמה ישראלית למודל זה ניתן למצוא ב-BioJerusalem).[21] רשת תוכן דומה הוקמה לתעשיית ההייטק האזורית באמצעות NorTech, במטרה לפתח קלאסטר הייטק בכ-20 מחוזות בצפון-מזרח אוהיו. שני הארגונים מתווכים ומחברים בין מחקר, יזמות וייצור, בין יצרנים ולקוחות ובין עובדים ומשרות. בשלבים המוקדמים הכסף מפורום הקרנות לצמיחה אזורית סיפק 30 עד 50 אחוז מכספי הפעילות. עם התפתחות הקרן התבקשו מקבלי המענקים להציג מודל ברור לפיתוח רשתות, הן בהקשר לפעילות הארגונית והן בהקשר לפעילות אזורית תחרותית ככלל. בהדרגה, גם תקציבים ממשלתיים הותנו בכך שגופים יציגו כיצד הם פועלים כחלק מרשת ולא רק באופן עצמאי.

ב-2012 סייעה הקרן האזורית להתמודדות על מכרז ממשלתי לייצור מתקדם באמצעות הדפסות תלת-ממד וההשקעה הועברה לשותפות של מוסדות אקדמיים, עסקים ומלכ"רים גם יחד.

אחד ממנהלי הקרן האזורית סיפר, כי הם הוציאו במהלך השנים הללו כ-25,000$ על דונאטס במפגשים! "קיבלנו 30 מיליון דולר החזר על ההשקעה בכיבוד", אמר אותו מנהל. הרעיון מאחורי מספרי ההוצאה על הכיבוד ממחישים את המשמעות של המפגשים והמסגרת הקהילתית של בעלי תפקיד באזור, דבר הדורש השקעה ונבנה על פני זמן. לאחר כתשע שנות פעילות של הקרן האזורית סיכמו המייסדים באמירה "לפני כן היו לנו ארבעה-חמישה גופים שהשקיעו בצמיחה כלכלית היום יש 65 גופים מעורבים. היכולת של ארגונים במרחב לשתף פעולה גדלה משמעותית. הפעילות מעצימה יזמות מקומית באמצעות חיבורים לרשת שלמה של הזדמנויות ונכסים שלא היו נגישים קודם לכן".

בבואנו לקדם צמיחה אזורית, הניסיון ההיסטורי מושך אותנו לגיבורים מקומיים. מנהיגים ויזמים שהובילו בעצמם תהליכי שינוי משמעותיים. **המקום לגיבורים פורצי דרך עדיין קיים אך כיום רשתות לצמיחה אזורית עשויות להוות גורם רב עוצמה אף יותר מהציפייה למושיע מקומי.** ככל שהטכנולוגיה מתקדמת וקצב התאוצה של השינויים גדל, כך מלאי ידע הופך לפחות קריטי מזרימה של ידע. השימושיות ביכולות ובמידע גדולה בעשרות מונים כאשר קיימים מנגנונים לשיתוף פעולה. הדבר נכון במיוחד בענפים מבוססי חדשנות בכלכלת מידע, בטכנולוגיה וברפואה.

[21] http://www.jnext.org.il

היום גם ברור שייצור וחדשנות הולכים יחד וגם הם זקוקים לרשתות רב-תחומיות כדי להתפתח. בהקשר לתחומי הייצור הקימה הקרן האזורית שותפות בשם (PRISM - Partnerships for Regional Innovation in Manufacturing) - מרכז לייצור מתקדם בתעשייה. מטרת המרכז לתת שירותים לתעשיות קטנות ובינוניות כדי לשפר תהליכי ייצור. אותן תעשיות קטנות, שלא יכולות להשקיע לבד במו"פ, דרך פעולה משותפת עשויה למנף עבורן ידע מחקרי מהמוסדות המחקריים באזור. הפרויקט מנוהל על ידי ארגון ללא מטרת רווח, הפועל כמו BioEnterprise ו- NorTech, כאשר כולם יחד פועלים תחת קרן הצמיחה האזורית לתכנון וליישום של תהליכים.

בקרן האזורית למדנו, כי יש לפתח "אוריינות רשתית" של גופים ושחקנים במרחב. וכך לפני שנצלול לפירוט מנגנונים פורמליים יותר, הפועלים לצמיחה אזורית, חשוב להדגיש את חשיבותן של המסגרות הלא פורמליות בדגש על רשתות פעולה מסוגים שונים. פיתוח רשתות דורש ידע, השקעה ומאמץ מתמשך הן בשינוי התרבות הארגונית והן בפיתוח יכולות של בעלי תפקיד במרחב.

Example for regional Economic Development organizations

The Right Place –

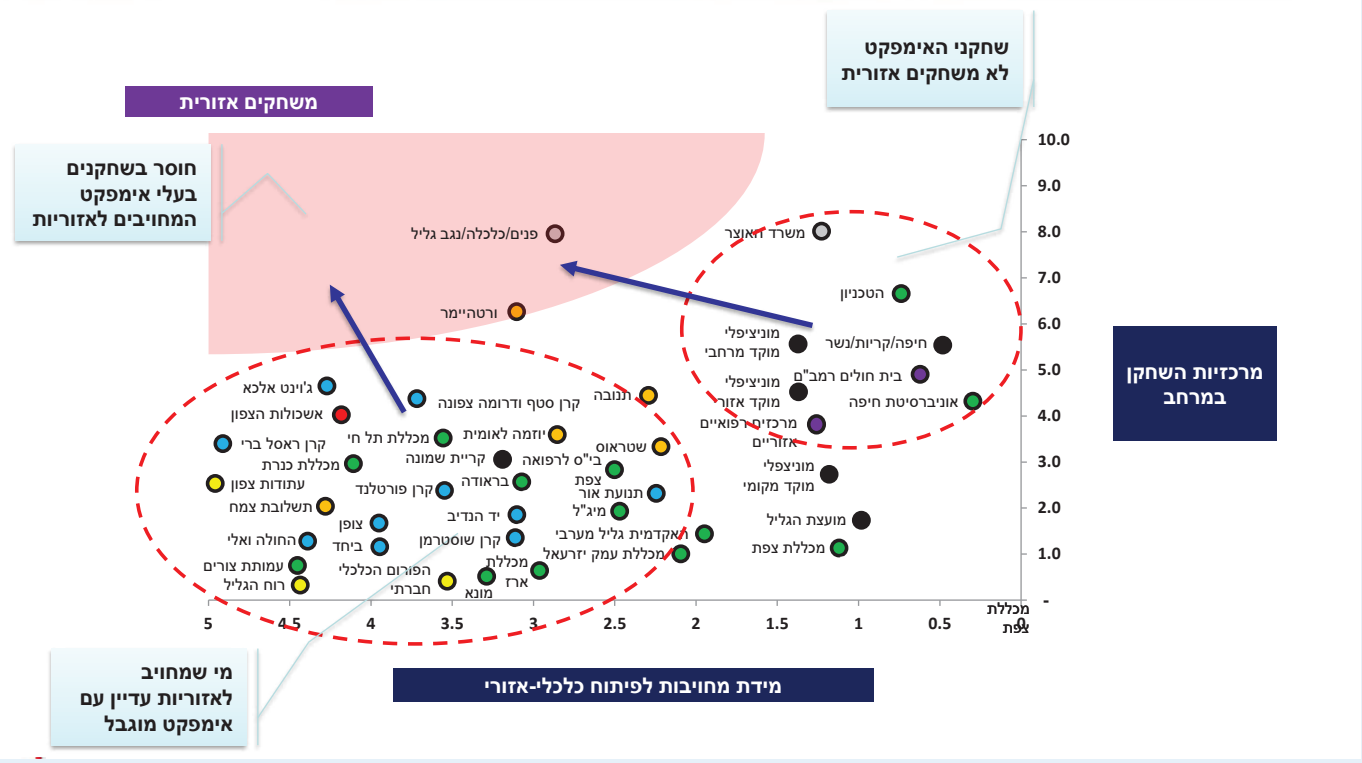
Since its beginning, The Right Place has assisted thousands of West Michigan companies to invest more than $5 billion and 45,800 new jobs throughout the region.

https://www.rightplace.org

מנגנונים לצמיחה אזורית

בעבודת המיפוי שקדמה לכתיבת המדריך בחנו את מפת השחקנים הפעילים בפיתוח כלכלי-אזורי בגליל, קיבצנו שחקנים לקבוצות (רשויות מקומיות קובצו לפי מאפיינים וכך גם בתי חולים), סידרנו את השחקנים על צירים לפי מידת המרכזיות של השחקן ומחויבותו לצמיחה אזורית. מובן שזה אינו סידור כמותני מבוסס מספרים מדויקים, אלא סידור איכותני במטרה להראות תהליכים. התמונה שהתגלתה מספרת סיפור פשוט: שחקנים גדולים, בעלי אימפקט משמעותי בתחומם, לא חושבים על אזוריות כנושא מרכזי בפעולתם. לעומת זאת, קיימים שחקנים רבים במרחב, בעלי אימפקט מצומצם, אשר התפיסה האזורית דווקא כן מהווה רכיב משמעותי עבורם. התובנות המרכזיות פשוטות ומהוות שלד של חלק זה במדריך, העוסק במנגנונים לקידום היישום של תהליכי צמיחה אזוריים.

- יש לפעול לחיזוק החשיבה האזורית בקרב שחקני אימפקט משמעותיים.
- יש לחזק ולהגדיל את האימפקט של שחקנים הפועלים בחשיבה אזורית.
- יש לבחון את הקמתן של מסגרות אזוריות לשיתוף פעולה ולקידום נושאי צמיחה כלכלית אזורית.
- יש מקום לחדד את התפקיד של שחקנים שונים במרחב בהקשר לפעילות האזורית ולפעול לסינרגיה גבוהה יותר בפעילות המשותפת.

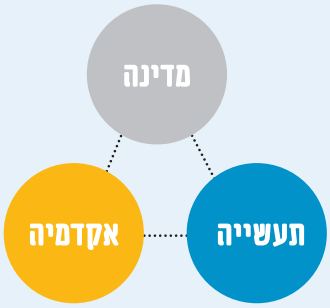


קיימים מנגנונים שונים לפעילות אזורית, אך לא פעם קיימת אי-בהירות ביחס לגבולות האגזרה ולתפקידיהם במרחב. אחת המטרות של תמונת המצב המפורטת להלן היא לאפשר הבנה מדויקת יותר של מיקומו של כל ארגון בזירה. לאחר שתמונת הארגונים ותפקידיהם תהיה ברורה ניתן יהיה לבחון איזה ארגון מתאים לאיזו משימה בפיתוח האזורי והאם חסרות מסגרות מתאימות לשיתוף פעולה.

לפני שנתייחס לסוגי המנגנוניים ולאופי הקשרים ביניהם, יש מקום לציין את מודל העבודה לארגון בעל השפעה אזורית. לכך התייחסו ד"ר טלי חתוקה וקבוצת חוקרים בעבודה אסטרטגית לגליל המזרחי ביוזמת העיר קריית שמונה [22]. בעבודתה בחרה חתוקה להדגיש את החשיבות של "סליל משולש" - מדינה, תעשייה, אקדמיה בניהול של ארגונים אזוריים לצמיחה כלכלית. בגליל המזרחי הדבר תורגם מעשית להתרחקות ממודל האשכול האזורי ולהקמת מינהל קלאסטר פודטק, שבו לאקדמיה ולתעשייה מעמד שווה לזה של הרשויות המקומיות ומידת השפעתן גדולה יותר מאשר באשכול אשר כולו מנוהל על ידי השלטון המקומי.

מודל ריכוזי

הממשל הוא הגורם הדומיננטי והמניע את האינטראקציות שבין התעשייה והאקדמיה



מודל מבוזר

התעשייה וכוחות השוק הם הכוחות המובילים, כך שהקשרים חלשים יותר וכל גוף נוטה להישאר עצמאי לחלוטין

מודל משולב

ככל שהחדשנות מתבססת יותר ויותר על ידע מדעי תפקידן של האוניברסיטאות כמייצרות ידע מוערך יותר. במצב זה האוניברסיטה, התעשייה והממשלה נתפסות יותר כשוות ערך, ואין גורם מסוים אשר הוא בהכרח המניע של מודל הסליל המשולש של החדשנות

[22] חתוקה, ט', ענבר, ג', חמו-גורן, ק', וקמבו-מיינה, ד'. [2019]. תוכנית אסטרטגית - הגליל המזרחי כאקוסיסטם תעשייתי. אוניברסיטת תל אביב.

תפקידים למנגנונים לשיתוף פעולה אזורי

בבואנו להסתכל על ארגונים לפעילות אזורית עלינו לחדד מה סוגי התפקידים שעל ארגונים כאלו לבצע, ביניהם מינהלות אזוריות, חברות כלכליות אשכולות וקרנות פיתוח והשקעה. בגופים אלה ניתן למצוא את התפקידים הבאים:

	אופי המשימות	רציונל לגוף מתמחה	מבנה הפעולה
ביצוע	תחזוקה, ניהול בנייה ופיתוח פיזי, גבייה, הפקות אירועים.	יכולת ביצוע ברמה של המגזר העסקי. דיסציפלינות מקצועיות מעולם המגזר הפרטי.	תקציב סגור במודל של cost +, בדרך כלל מימון ציבורי מלא.
ניהול	ניהול נכסים עירוניים או אזוריים (בעלי מאפיינים של הכנסות עצמיות - אזורי תעשייה, מוסדות תרבות).	יכולות ביצוע ברמה של המגזר העסקי, P&L עצמאי. שיקולי מע"מ.	פעולות ממומנות מהכנסות עצמיות, לעיתים משולמים דיווידנדים לרשויות המעורבות.
תכנון	תכנון פיזי של פרויקטים אזוריים בעלי חשיבות אסטרטגית. קידום תוכניות אסטרטגיות לפיתוח באזור.	התמחות ומקצועיות. גמישות תעסוקתית (יכולת לגיים מומחים לפרויקטים נקודתיים).	איגום משאבים. ציבורי, מקומי, פילנטרופי.
פיתוח מסורתי	פיתוח מתחמים כלכליים בעלי חשיבות אסטרטגית, פיתוח מכוון תיירות.	אחריותיות למשימות אזוריות אסטרטגיות. יעילות ואיכות ניהול.	בדרך כלל מבוסס cost centers פר פרויקט.
פיתוח עסקי "רך"	פיתוח "תמות כלכליות" / אשכולות תעשייתיים. קידום תיירות (שיווק וניהול חוויית תייר). שיווק ומשיכת חברות לאזור.	גמישות ניהולית ויעילות במענה לשוק הפרטי. אחריותיות למשימות אסטרטגיות.	Cost centers מימון ממקורות ציבוריים בדרך כלל.
איגום משאבים	מיצוי משאבים ציבוריים (קולות קוראים, מכרזים), מינוף משאבים מול השוק הפרטי והפילנתרופיה.	יכולת לעבוד מול השוק הפרטי, מול הממשלה וגם מול המגזר הפרטי.	צוותי משימה ייעודיים לכל תחום, בניית מודל הוצאות עצמאי לכל פרויקט, בניית תהליכי ניהול משתפים למגזר הציבורי, הפרטי והאזרחי.

	אופי המשימות	רציונל לגוף מתמחה	מבנה הפעולה
אדבוקציה	בניית מעמד מקצועי מול גורמים ממשלתיים. יצירת מסה קריטית של גופים אזוריים המחייבים את הדרג הממשלתי להתייחס. למידת השפה המקצועית הרלוונטית לדרג הארצי.	יכולת איגום כוחות אזורי באופן המאפשר יצירת השפעה פוליטית ומקצועית אשר לא קיימת לכל רשות מקומית קטנה.	מנהל הזוכה למעמד משמעותי באזור ולגיבוי פוליטי של הגורמים המעורבים.
ניהול קהילות ורשתות	פיתוח חיבורים מקצועיים בין גורמים באזור. Capacity building חיבור רשתות לתהליכים ולתוצרים מעשיים באזור.	מיקוד במשימה. המצאות בתפר שבין החברתי לעסקי ולציבורי. גמישות בשימוש במשאבים.	ניהול "סטארטאפיסטי" מבנה גמיש, יצירתי, תרבות ארגונית של חדשנות ולקיחת סיכונים.

כפי שצוין קודם לכן, המסר של המדריך ליישום תהליכי צמיחה אזוריים הוא, שיש להבין את מפת הפעולות ולדעת לנווט איתה ליעד שנבחר. הדיון על מנגנונים יכול להוליד תוצאות מעשיות אחדות: לדעת לזהות איזה ארגון מתאים לאיזה תפקיד; לדעת לשפר את היכולות של ארגון ייחודי כדי שיוכל לבצע בצורה מיטבית את המשימה שלו; לדעת לייצר שילוביות וסינרגיה בין ארגונים – לכל ארגון התפקיד שאליו הוא מתאים במיוחד; לחשוב איזה ארגונים ומנגנונים חסרים כדי לשפר את הסיכויים ליישום אפקטיבי של תוכניות ופרויקטים.

משרדי ממשלה

ארגון / מנגנון	תפקיד	יתרונות ביישום פיתוח כלכלי-אזורי	חסרונות ביישום פיתוח כלכלי-אזורי
משרדי הממשלה	• קידום רגולציה והסדרים המאפשרים צמיחה אזורית. • אספקת סל שירותים מתאים לפעילות האזור. • ביצוע השקעות בקידום פרויקטי עוגן אזוריים.	• סמכות ויכולת השפעה. • מקורות תקציביים בסדרי גודל משמעותיים ביחס לשחקנים אחרים. • יכולת לקביעת סדרי עדיפויות בהקצאת משאבים.	• חולשה ביכולת לבצע וליישם. • ריחוק מהשטח, המייצר פערים בזיהוי צרכים והזדמנויות. • מעורבות יתר מדכאת צמיחה של כוחות מקומיים.

למשרדי הממשלה מעמד מיוחד במפת המנגנונים לקידום צמיחה אזורית. הם אינם אזוריים והכלים והיכולות אשר ברשותם לא פותחו בראייה אזורית. עם זאת, ברור שלמשרדי הממשלה תפקיד בפיתוח האזור הן בשלבי התכנון והן ביצירת התנאים המאפשרים יישום אפקטיבי, אך יש להם עוד דרך ארוכה לעשות בפיתוח היכולות והכלים לצמיחה אזורית. האזוריות המדוברת במדריך זה היא נחלתם של מעטים ממשרדי הממשלה ושל מעטים בתוך אותם משרדים. המשימה לחלחל את השפה והידע אודות אזוריות דורשת עבודה משמעותית במשרדים השונים. מעבר לזה, האתגרים של משרדי הממשלה כוללים את הצורך לפתח צוותי משימה רב-משרדיים, כיוון שצמיחה אזורית היא אינטר-דיסציפלינרית ורב-משרדית; את ההבנה שתפקיד המשרד הממשלתי לחזק ולהעצים כוחות מקומיים ולא להנחית תוכניות מלמעלה. בנוסף לכל אלה, האתגרים של משרדי הממשלה כוללים גם הבנה, שיישום של תהליכי צמיחה אזוריים הוא תהליך מתמשך, הדורש טיוב מתמיד. מעבר לזה, רבים מהעקרונות שתוארו במדריך זה נחוצים בעבודת הממשלה, כולל תאוריות שינוי ברורות, מדדי הצלחה וכדומה. לממשלה תפקיד חשוב אך לא בלעדי בהצלחת היישום של תוכניות באזור. אין ספק, שמשרדי ממשלה שירצו לתמוך ביישום תהליכי צמיחה אזוריים יזדקקו לפיתוח של יכולות שכיום אינן ברשותם.

רשויות מקומיות

ארגון / מנגנון	תפקיד	יתרונות ביישום פיתוח כלכלי-אזורי	חסרונות ביישום פיתוח כלכלי-אזורי
מטרופולינית	• עוגן לאשכולות תחרותיים ברמה ארצית ובינלאומית. • עוגן לתשתיות מחקר, בריאות ופנאי. • מרכז לשירותים אזוריים (אקדמיה, בריאות, תחבורה וכו'). • פיתוח אזורי.	• כוח משיכה להון אנושי, להשקעות ולעסקים. • מגוון תשתיות ושירותים תומכים. • מוסדות עוגן.	• יוקר מחיה המבריח הון אנושי ועסקים לפרברים. • עומס על תשתיות, המייצר נטל עודף משמעותי (פקקים, זיהום).
מחוזית	• אספקת סל שירותים מקומי ומרחבי (מסחר, פנאי, חינוך). • עוגן למסחר ושירותים למרחב האזורי. • השקעה בתשתיות לעסקים.	• יתרון לגודל. • יכולות ביצוע. • כוח משיכה להשקעות.	• חולשה ביחס לכוח המשיכה של המטרופולין. • קושי בתאום ובשיתוף פעולה בין מספר רשויות.
מקומית	• ניהול שוטף של שירותים - תשתיות, חינוך, רווחה ופנאי.	• חיבור לקהילה. • אמון גבוה ורלוונטיות.	• משאבים ויכולות מוגבלים. • פיצול וקושי בשיתופי פעולה.

הרשויות המקומיות הן יחידות הליבה בשלטון המקומי בישראל. תפקידם המרכזי הוא באספקת סל שירותים מספק וביצירת איכות חיים, הן במובן הקהילתי והן במובן של איכות השירותים, כך שאוכלוסייה בעלת אפשרויות בחירה תמצא את מקומה דווקא ברשות מקומית מסוימת ולא באחרות.

בתחום הפיתוח הכלכלי, תפקיד הרשויות המקומיות לא מוגדר באופן ברור. ברבות מהן היכולת למשיכה של עסקים והשקעות אינה מפותחת. אחד האתגרים של רשויות מקומיות הוא להבין את התפקידים המצוינים לעיל ולפתח יכולות לסיוע לעסקים קטנים ולבניית סביבה עסקית תחרותית.

אתגר נוסף ברמת השלטון המקומי הוא היכולת לייצר אבחנה בין התפקידים של רשויות שונות. בטבלה לעיל חולקו הרשויות לשלוש: מטרופולין, מחוזי ומקומי מתוך מחשבה שהתפקידים והיכולות הנדרשות מהרשות בכל קבוצה שונים ומובחנים. בפועל, בשיח המקצועי בישראל אין הגדרות ברורות לרמות השונות ולתפקידים השונים. פעולות לפיתוח כלכלי מבוססות נסיבות, קשרים פוליטיים והזדמנויות ולא מבוססות על רציונל של פעילות משלימה בין רשויות בגדלים שונים במרחב.

אשכולות אזוריים - אשכול רשויות

ארגון / מנגנון	תפקיד	יתרונות ביישום פיתוח כלכלי-אזורי	חסרונות ביישום פיתוח כלכלי-אזורי
מצב כיום	• שירותים מוניציפליים. • שירותים תומכים לרשויות - חינוך, רווחה איכות סביבה. • מיזמים כלכליים. • אסטרטגיה.	• יתרון לגודל. • פיתוח מומחיות תוכן. • יכולת איגום משאבים. • חיבורים בין שחקנים שונים באזור. • יתרון בתחומים: תכנון אזורי, עוגנים אזוריים, ליווי עסקים קטנים.	• תלות בפוליטיקה המקומית. • קושי בשיתוף פעולה עם מגזר עסקי, אקדמיה וחברה אזרחית. • משאבים מצומצמים. • ערבוב בין שוטף לאסטרטגי.
מצב עתידי?	• מיקוד בפיתוח ולא בשוטף. • פיתוח עסקי מסורתי. • פיתוח עסקי רך (קהילות ורשתות).		

האשכולות האזוריים מבוססים על התאגדות וולונטרית של רשויות מקומיות באזור מוגדר במטרה לקדם פעילות משותפת. במניע הראשוני להקמת האשכולות היה ניצול ליתרון הגודל בפעילות משותפת והוזלת עלויות, לצד חיזוק הלכידות האזורית ועידוד קשר בין קהילות סמוכות. בתחילה נוצרו האשכולות כתאגיד עירוני ולאחר מכן כאיגוד ערים מסוג אשכול. הפעילות התאפיינה בניהול אקלקטי של פרויקטים שוטפים לצד רכש ועבודות פיתוח. עם הזמן, נוספו משימות בתחומי האסטרטגיה האזורית וקידום מנועי צמיחה.

לאשכולות ארבעה אתגרים מרכזיים בדרך להפיכה לגורם משמעותי ביישום תהליכי פיתוח כלכלי-אזורי:

1. **יצירת מבנה ניהולי, המאפשר שותפות עם גורמים שאינם השלטון המקומי.** המצב שבו המילה האחרונה היא של הדרג הפוליטי המקומי מרחיקה שותפויות עם המגזר העסקי, האקדמיה והחברה האזרחית.
2. **בחירה במיקוד הפעילות בצמיחה ובפיתוח ולא בניהול שוטף.** ארגון המנהל שירותים שותפים ייתכן שנתפס כרלוונטי מיידית לרשויות, אך הדבר מחליש את יכולתו להתמקד במשימה המרכזית של קידום עוגנים לצמיחה אזורית (כלכלית וברמת השירותים ואיכות החיים).
3. **יכולת שיתוף פעולה מרחבי חוצה אשכולות.** אמנם האשכולות נבנו כדי לייצר יתרון לגודל ולאפשר תיאום ושיתוף פעולה בין רשויות מקומיות במרחב, אולם קידום תחומים של צמיחה כלכלית אינם נתחמים בגבולות של אשכול מסוים. אשכול כזה יכול להוביל פרויקט בתחומי התעשייה, ההון האנושי ופיתוח קלאסטר עסקי מוגדר, אך התועלות עשויות להיות רלוונטיות לאזור החורג מהגבולות הפורמליים של האשכול.
4. **פיתוח התמחות בקידום תהליכי צמיחה.** הדבר יכול להתבטא הן ביכולות ובצוות האשכול עצמו והן באמצעות פיתוח חברות-בנות, עמותות או קרן השקעות אזורית. גופי סמך שכאלו יוכלו לאפשר לאשכול לטפל בסוגיות הנזכרות בסעיפים 1 ו-2 לעיל.

חברות כלכליות

ארגון / מנגנון	תפקיד	יתרונות ביישום פיתוח כלכלי-אזורי	חסרונות ביישום פיתוח כלכלי-אזורי
חברה כלכלית	• **ביצוע:** תחזוקה, הפקת אירועים, גבייה, בנייה. • **פיתוח:** שיווק קרקע, מפעלי תיירות, פיתוח תשתיות. • **ניהול:** ניהול נכסים עירוניים בעלי הכנסות עצמיות. • **פיתוח עסקי:** שיווק ומיתוג, פיתוח "תמות כלכליות".	• ביורוקרטיה מופחתת (קלות יחסית בהוצאת מכרזים). • התמחות מקצועית. • יעילות בהפעלת מומחים חיצוניים. • זיכוי מע"מ. • ניהול פרויקטלי (מסגרת תקציבית +Cost).	• חברות כלכליות עירוניות על פי רוב ממוקדות רק ברשות המקומית ולא פועלות אזורית. • שליטה מוחלטת של הדרג הפוליטי המקומי.

חברות כלכליות נוצרו במטרה להתגבר על קשיים בקידום פרויקטים ברשות המקומית עצמה. היכולת לפתח ארגון הכפוף לרשות המקומית אבל המתנהל בסטנדרטים עסקיים, נמצא יעיל בקידום ובניהול פרויקטים. החברה הכלכלית העירונית חיה מפרויקטים ומתזרים מניהול משימות שבאחריותה וכך ההתנהלות מכוונת הכנסות ויעילות כלכלית. חברה כלכלית היא כלי יעיל לפרויקטים מוגדרים. עם זאת, היא בסופו של יום זרוע ארוכה של העירייה ונשלטת על ידה באופן מלא, הדבר מהווה מגבלה לשוטפות משמעותית עם גורמים במרחב. נוסף על כך, על פי רוב החברות הכלכליות הן מקומיות מאוד ולא פועלות אזורית, מה שמייצר ריבוי של חברות עם היקפי פעולה מצומצמים בדומה לפיצול ולחולשה הקיימת בקרב הרשויות המקומיות עצמן.

שותפות פרטית ציבורית

ארגון / מנגנון	תפקיד	יתרונות ביישום פיתוח כלכלי-אזורי	חסרונות ביישום פיתוח כלכלי-אזורי
חל"צ / עמותה לפיתוח כלכלי [שותפות פרטית ציבורית]	• קידום שותפות רב-מגזרית (עסקים, אקדמיה, שלטון מקומי, פילנטרופיה). • משיכת השקעות ושיפור הסביבה העסקית.	• יכולת רתימה של שחקנים מגוונים באזור. • חשיבה אזורית חוצה גבולות מוניציפליים. • כוח משיכה גבוה עבור המגזר העסקי.	• מגבלות ביכולת לשיתוף פעולה על ידי משרדי ממשלה ורשויות מקומיות. • ריבוי אינטרסים עשוי להוביל לקונפליקטים ולשיתוק.

כדי לייצר מעורבות גדולה יותר של האקדמיה והמגזר העסקי נחוצות התאגדויות מסוג חדש שבהן לדרג הציבורי (ממשלה ושלטון מקומי) אין זכות וטו על ההחלטות. לשם כך, קיימות השותפויות הפרטיות ציבוריות. ניתן להגדיר בכלליות שלושה סוגים של שותפויות כאלו:

1. **מינהלת ממוקדת "קלאסטר" ענפי:** מודל מינהלת הפודטק בגליל המזרחי היא דוגמה להתאגדות המביאה יחד לשולחן רשות מקומית, אשכול אזורי, אקדמיה ומגזר עסקי, כאשר לאף שחקן אין זכות וטו על ההחלטות. תפקידי מינהלת הפודטק יהיו מיתוג ושיווק האזור, פיתוח כוח אדם, אירוח וליווי של משלחות מהעולם וייצוג של האזור בפורומים מקצועיים. על פניו נראה, כי תפקיד המינהלת יהיה בעולמות הפיתוח העסקי ה"רך" ולא בניהול מתחמים או בביצוע פרויקטים בפועל.

2. **ארגון לפיתוח כלכלי-אזורי:** מודל המשלב אקדמיה ועסקים ופועל למשיכת השקעות לאזור באופן רחב אינו מוכר בישראל, אך בארצות הברית המודל נפוץ מאוד. דוגמה אחת מיני רבות היא החברה לפיתוח אזור מישיגן רבתי – https://www.rightplace.org/. זהו ארגון אזורי אשר הנהלתו מורכבת מבכירים בחברות עסקיות, ממנהלים בחברות השקעות ובנקים, מנציגי האקדמיה ומנציגי רשויות מקומיות. הארגון פועל יחד לפיתוח הסביבה העסקית האזורית, באמצעות שיווק ומיתוג, ליווי והסרת חסמים בירוקרטיים לחברות ומשיכת השקעות לקידום הסביבה העסקית ולמשיכת חברות. במקום להתמקד בסוגיות מוניציפליות של מתחמים פיזיים וקרבות על ארנונה, הארגון מסתכל על שיפור הסביבה העסקית לאזור שלם על כל חלקיו.

3. **קרן השקעות אזורית:** דרך נוספת לקידום פיתוח אזורי שמה דגש על שותפות אזורית בתחום המימון למיזמים, לפרויקטים ולעסקים. הקרן "לעתידנו הכלכלי" https://www.thefundneo.org/ היא שותפות של כ-40 גופים העוסקים במימון פרויקטים בעולמות הצמיחה הכלכלית והפיתוח החברתי. קרנות פילנטרופיות, משקיעים פרטיים וקרנות השקעה עירוניות חברו יחד כדי לפתח אסטרטגיה משותפת, מדדים ומיקוד בפיתוח כלכלי-אזורי.
השקעות אזוריות יכולות גם להגיע מהממשלה דרך קרנות אזוריות, המפתחות התמחות בפיתוח כלכלי אזורי. https://www.ric.gov.au/ ממשלת אוסטרליה הקימה קרן השקעות אזורית לקידום עסקים קטנים ובינוניים בתחום החקלאות. הקרן ממומנת על ידי הממשלה, אבל פועלת באופן מקומי עם הנהלה המתמחה בהשקעות מקומיות לפיתוח כלכלי.

מנגנונים נוספים

ארגון / מנגנון	תפקיד	יתרונות ביישום פיתוח כלכלי-אזורי	חסרונות ביישום פיתוח כלכלי-אזורי
רשות לפיתוח הגליל	קידום פעולות לפיתוחו הכלכלי, החברתי והמדעי-טכנולוגי של הגליל, תיאום בין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והגופים העושים לפיתוחו של הגליל וייזום פעולות ליישובו של הגליל.[22.1]	• מעמד סטטוטורי. • רב-תחומיות.	• חולשה ביכולת לשתף פעולה הן עם גורמים פרטיים והן עם גורמים ממשלתיים. • זוכה לאמון נמוך בשטח.
צוותי משימה נושאיים	התאגדות שאינה פורמלית לקידום משימה מוגדרת בתחומי הפיתוח והצמיחה.	מיקוד בשותפות רב-מגזרית.	חוסר בסמכויות ברורות, תלוי האצלה של מעמד מדרג ממונה.
פורום שיתוף אזורי	התאגדות שאינה פורמלית במטרה לפתח רשתות שיתופי פעולה להעלות אמון ולקדם חדשנות.	גמיש, מקומי, אותנטי.	פיתוח רשתות אינו תהליך מובן דיו לדרגים ממונים. קושי בהצגת תועלות מדידות.

המנגנונים הנוספים לפעילות אזורית באים משתי גישות הפוכות. מצד אחד, מנגנון ממשלתי מובהק, כמו הרשות לפיתוח הגליל, שהוא גוף סטטוטורי, דבר המעניק לו מעמד מוגדר אך מייצר קושי בבניית שותפויות גמישות, כי הוא נתפס כתלוי באינטרסים פוליטיים והוא זוכה לאמון נמוך. מצד אחר, מנגנונים שאינם פורמליים לחלוטין, צוותי משימה מקומיים, ממשלתיים ומעורבים, שתפקידם לייצר שיח ושפה משותפת בין שחקנים שונים הפועלים באזור סביב נושא ייחודי, למשל בריאות ורפואה, תעשייה מתקדמת, תיירות וכל תחום תוכן אחר. מעבר לצוותי משימה העוסקים בפרויקט ניתן להקים פורומים אזוריים, שעיקרם פיתוח רשתות. פורומים להשקעות ולעסקים קיימים במקומות שונים בעולם. המניעים להצטרפות כוללים: סטטוס ומעמד, רצון להשפעה ציבורית ויכולת של החברים למנף קשרים.

הסוד להצלחתם של פורומים לא פורמליים לשיתוף אזורי קשור ביכולת לייצר מעמד ויוקרה לפעילות וביכולת של הפורום להוות צינור לידע ולכלים לחברים בו. מעמד ויוקרה יכולים להיווצר באמצעות קשר לגוף בעל מעמד (אקדמי, עסקי) ומעורבות משמעותית של דמויות בעלות מעמד בכיר (עסקי, ציבורי, פוליטי). ידע וכלים קשורים במקצועיות שבו הפורום מנוהל ובדרך שבה ממנפים את ההבנה שרשתות מקצועיות הופכות כלי מכריע לצמיחה כלכלית וליכולת לקדם פרויקטים. עם התחזקותו של מודל הרשתות ככלי לפיתוח אזורי נחלשים מודלים המבוססים על מנגנונים סגורים וממשלתיים, כדוגמת הרשות לפיתוח הגליל ובעיקר מנגנונים הפועלים עצמאית ולא כחלק מפורומים אזוריים רחבים ומגוונים יותר.

[22.1] מתוך אתר הרשות לפיתוח הגליל www.galil.gov.il

שיתוף פעולה בין מנגנונים באזור

בכדי לקדם יישום אפקטיבי של תוכניות פיתוח אזוריות נחוצים מנגנונים מתאימים לשיתוף פעולה וכן כלים ויכולות ליישום בפועל של תהליכים. את העיקריים שבהם סקרנו לעיל. עם זאת, מעבר לקיומם של המנגנונים נדרשת יכולת עבודה משותפת, המבוססת על הבנה בדבר תפקידו של כל מנגנון במרחב האזורי. בזירת הארגונים והמנגנונים קיימים ארגונים ציבוריים וארגונים פרטיים וקיימים ארגונים פורמליים ובמרכזם משרדי הממשלה והרשויות המקומיות. שני אתגרים גדולים עומדים בבסיס היכולת לקדם תהליכי יישום אזוריים ברמה הארגונית:

- היכולות של ארגונים בעלי מיקוד מקומי לוותר על הישגים מקומיים לטובת הישגים אזוריים ומתוך חשיבה כזו לייצר תהליכים של שיתוף פעולה וגיבוי לארגונים בעלי מיקוד אזורי.
- היכולת של ארגונים פורמליים לשתף פעולה ולהעצים ארגונים לא פורמליים הפועלים במרחב.

בסקירת סוגי המנגנונים הרלוונטיים, ראינו כי במקרה של הגליל, וסביר שאף באזורים אחרים בארץ, יש מקום לפיתוח של מנגנונים נוספים לקידום שיתוף פעולה אזורי, זאת לצד חיזוק ושכלול המנגנונים הקיימים ובראשם האשכולות. הדבר מתחבר לשיח מקצועי וציבורי על אודות משילות אזורית בישראל. בנוסף לתהליכים הממוסדים יש גם צורך בתרבות ארגונית ופוליטית חדשה, המקדמת יחסים פתוחים ומגוונים יותר בין מגזרים ובין מנגנונים הפועלים לצמיחה אזורית.

מערך הקשרים ושיתופי הפעולה בין שחקנים ומנגנונים במרחב האזורי מחייב בניית תהליכים ניהוליים ותרבות של שיתופי פעולה לצד הבנה של יתרונות יחסיים ותפקידים של כל שחקן במרחב, כדי לשפר תהליכי יישום. יש מי שיטען, שכדי לשפר יישום נחוצים פחות גופים ויותר ריכוזיות, אך המציאות מלמדת, שריבוי שחקנים הוא חלק טבעי מניהול אזורי עכשווי. החוכמה היא למצוא את האיזון הנכון בין עודף שחקנים, המתחרים על אותה משבצת, לבין מגוון של שחקנים בעלי יכולות משלימות, המעצימים זה את זה בתהליך האזורי.

יש לציין, שקשר רלוונטי משמעו פעילות שוטפת ומתמשכת ולא נגיעות בהוצאת מכרזים או הזנקה של פרויקטים. כאמור, אפשר להתווכח ולדייק קשרים, אך החשוב הוא להבין את סוגי הגופים, תפקידיהם השונים ויצירת תרבות ניהולית וארגונית של עבודה שוטפת ומתמשכת.

כדי לבדוק את עומק מערך הקשרים המעורבים בתהליך ולקבל תמונת מצב, ניתן לשרטט מפה של הקשרים המעורבים בתהליך. להלן דוגמה לפרויקט של מיפוי קשרים שבוצע במרחב אשכול בית הכרם.

אשכול בית הכרם ביקש לייצר מפת אקוסיסטם בתחום תעשייה 4.0, שתשמש את בעלי העניין באזור ומחוצה לו. גרסה ראשונה של מפה זו הועלתה לאתר האשכול ונועדה לשמש כלי עבודה לזיהוי ממשקים מחד גיסא, ופערים מאידך גיסא. המפה סיווגה את השחקנים במרחב לפי תחומי פעילות מובחנים (מגזר עסקי, מחקר וידע, הון אנושי, ועוד), תוך ניסיון למפות גם את אופי הקשרים בין השחקנים השונים (מימון, ייזום, שיתוף פעולה, ועוד).

המפה דינמית ומאפשרת למשתמשים בה לזהות קשרי גומלין בין שחקנים שונים במרחב. בנוסף לכך, המפה מאפשרת "צילום תמונת מצב" של האקוסיסטם בשלב זה, תוך מעקב אחרי התפתחותו בנקודות זמן בעתיד.

התמונה המתגלה מעידה על ריבוי שחקנים הפועלים באזור ועל מורכבות הקשרים ביניהם. הדבר מחדד את הצורך בארגונים המתמחים בתהליכי פעולה אזוריים ובהשקעת מאמץ בפיתוח ובניהול הרשתות האזוריות.[23]

[23] עובדיה, ר. העולם של אשכול בית הכרם. אזוריות 4.0.

מפות הקשרים באות להמחיש את החשיבות של למידה ופיתוח של הקשרים במרחב האזורי ככלי ליישום מוצלח של תהליכים. בניסוי שלהלן נותחו קשרים מסוגים שונים בין כ- 70 גופים הפועלים במרחב.

מפת הקשרים - שיתופי פעולה

מן המפה עולה בין השאר נתק יחסי של גופי מחקר וידע מהמערכת האזורית ככלל והעדר שיתופי פעולה מוכרזים בין הפילנתרופיה והגופים התומכים לבין המגזר העסקי. בולטת גם העובדה שמעט משרדי ממשלה מקיימים שיתופי פעולה במרחב האזורי.

מפת הקשרים - מימון

בתחום המימון ניכרת פעילות מוגבלת של מרבית הרשויות המקומיות באשכול אל מול הפעילות של גורמים אחרים באקוסיסטם. בשלב זה של הפעילות, למרות הנוכחות הבולטת של הפילנתרופיה במרחב, ניכרת השקעה מצומצמת בתחומי מחקר וידע.

מפת הקשרים - ידע

בשלב זה של הפעילות זרימת הידע שמופתה מוגבלת למדי. המפה מבטאת מציאות (גם אם סובייקטיבית) של מחסור בזרימת מידע בין שחקנים מרכזיים באקוסיסטם. בין השאר השלטון המקומי נתפס ככזה שאינו מוזן ואינו מזין את שאר השחקנים באקוסיסטם במידע רלבנטי לתחומי 4.0.

http://codeworth.io/projects/beit-hakerem/

חלק שלישי

***

חקר מקרה – הפקולטה לרפואה ע"ש עזריאלי של אוניברסיטת בר-אילן בצפת

***

הרצון לקדם פיתוח כלכלי בצפון הוביל בתחילת שנות ה-2000 את ממשלות ישראל, המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) והוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת), לדון בהקמתם של אוניברסיטה בגליל, מכון למחקר יישומי בגליל ופקולטה חמישית ללימודי רפואה ומחקר רפואי. התפיסה בבסיס המהלך הייתה, כי תפקידו של השלטון מירושלים לקדם פרויקטים גדולים ומרכזיים, שישמשו עוגן המחולל סביבו את השינוי המיוחל בפריפריה. במקביל לתהליכים אלו החלה התארגנות משמעותית בגליל. 76 ראשי רשויות חתמו על בקשה להביא את הפקולטה לאזור, ובהמשך 15 ראשי רשויות פנו באופן מיוחד וביקשו שהמיקום יהיה בצפת. תהליך המעורבות האזורית לווה בעבודה מקצועית לביסוס הפוטנציאל והצורך. בשנת 2009 החליטה הממשלה על הקמתה של פקולטה חמישית לרפואה בצפת וב-2011 (תשע"ב) אכן החלה שנת הלימודים הראשונה בפקולטה לרפואה של אוניברסיטת בר-אילן בעיר. נוסף על המטרה הגדולה של סגירת הפערים בין המרכז לפריפריה, הפקולטה החמישית ללימודי רפואה נפתחה כמובן כדי להכשיר רופאים ולענות (גם אם באופן חלקי) על המחסור החמור שנוצר בישראל בשירותי רפואה בכלל ובצוותי רפואה בפרט ובמיוחד באזור הגליל. מכון מחקר ולא כל שכן אוניברסיטה טרם הוקמו בגליל עד היום. הפקולטה לרפואה מסיימת בימים אלה עשר שנות פעילות וניתן להתחיל ולבחון את היקף השפעתה על האזור (לפני כשש שנים, בתום ארבע שנות הפעילות הראשונות, בוצע מחקר מקיף בנושא על ידי ד"ר משה הרפז שהוגש לקק"ל).

קבלת ההחלטות במסדרונות השלטון בירושלים

בשנת 2000 מינתה הות"ת ועדה (ועדת פזי) לבחינה של הצורך העתידי ברופאים במדינה. הוועדה נתבקשה להעריך את מספר הרופאים שיידרשו בשנת 2010 ובשנת 2020. דוח הוועדה הוגש לות"ת בסוף שנת 2002 וקבע, כי עד שנת 2010 יהיה צורך להכפיל את מספר הסטודנטים לרפואה (בשל הגעה לגיל פרישה של רופאים שהגיעו לישראל בעשור האחרון של המאה הקודמת מברית המועצות לשעבר). בשנת 2004 מונתה ועדה נוספת, שעסקה בנושא (ועדת הלוי), שהמליצה לא רק להגדיל את מספר הסטודנטים, אלא אף להקים פקולטה נוספת לרפואה. מסקנות הוועדה אומצו על ידי הות"ת. בהמשך לכך, ביולי 2007, החליטה המל"ג, בראשות שרת החינוך דאז, פרופסור יולי תמיר, על הקמת פקולטה נוספת בגליל, כשלוחה של אחת מהאוניברסיטאות הקיימות. החל מדצמבר 2007 גובשו הקריטריונים ובאוגוסט 2008 פורסם "קול קורא" להקמת פקולטה לרפואה בגליל. אל המכרז ניגשו אוניברסיטת חיפה בשיתוף הטכניון ואוניברסיטת בר-אילן. הטכניון ביקש לשמר את שליטתו במרחב הצפוני ובר-אילן ביקשה להצטרף אל המועדון היוקרתי של אוניברסיטאות שיש להן פקולטה לרפואה.

במקביל לתהליך ולהחלטות במל"ג ובות"ת, דחפה ממשלת ישראל להקמת אוניברסיטה בגליל כאשר הפקולטה לרפואה (כמו גם מכון מחקר יישומי) היא רק שלב ראשון בתהליך. במאי 2005 קבעה הממשלה, כי יש חשיבות לאומית בהקמת אוניברסיטה בגליל והנחתה את שרת החינוך והשר לפיתוח הנגב והגליל לפעול לבדיקת האפשרות. המל"ג בחנה את הנושא בהתאם לבקשת הממשלה, אולם שנה לאחר מכן, במאי 2006, החליטה המל"ג כי אין צורך באוניברסיטה נוספת, לפחות לא בחמש שנים הקרובות. באותה הישיבה הוחלט להמשיך ולבדוק את ההיתכנות והצורך בהקמת מכון מחקר יישומי אוניברסיטאי בגליל.

הממשלה לא ויתרה ושבה וביקשה גם בשנת 2009 שהמל"ג תשלים את בחינת האפשרות להקמת מכון מחקר יישומי אוניברסיטאי בגליל המזרחי. העובדה שהמיקום הפיזי של הפקולטה לרפואה לא נקבע ב"קול קורא" שהמל"ג פרסמה שנה לפני כן, אפשרה למשרד לפיתוח הנגב והגליל לשוב ולדחוף להקמה של פקולטה לרפואה במיקום שיוכל לשמש כתשתית עתידית להקמת אוניברסיטה. העיר צפת נבחרה כחלופה המועדפת ובמרס 2009 אף התקבלה החלטת ממשלה, כי הפקולטה לרפואה תוקם בצפת. היות וצפת נמצאת בגליל המזרחי ומחוץ למעגל ההשפעה המיידי של העיר חיפה (באותם ימים זמן הנסיעה מחיפה לצפת עמד על כשעה וחצי), הקביעה של המיקום בצפת שמטה את היתרון היחסי של הטכניון ואוניברסיטת חיפה במרחב, ולמעשה הוציאה אותם מהמשחק. בתחילת 2010 התקבלה ההחלטה על ידי הממשלה, כי הפקולטה שתוקם בצפת תהיה פקולטה של אוניברסיטת בר-אילן. המיקום שנבחר למתחם "הזמני" של הפקולטה היה במרכז העיר צפת, במקום ששימש בעבר כבית החולים "הדסה" והוחכר לאוניברסיטת בר-אילן. בשנת הלימודים תשע"ב נפתחו בפקולטה החדשה מסלול קליני לבוגרי שלוש שנות לימודי רפואה בחו"ל ומסלול ארבע שנתי לבוגרי תואר ראשון מישראל במדעי החיים, מדעי הרפואה ועוד. לא אושר מסלול שש שנתי ללימודי רפואה מלאים. ממשלת ישראל אישרה תקציב של 30 מלש"ח לטובת ההקמה ועוד 20 מלש"ח לשדרוג אמצעי ההוראה במרכזים הרפואיים בצפון. בשנים שלאחר מכן תקצבה הות"ת עוד כ-60 מלש"ח בסכומים חד-פעמיים.

הפקולטה החמישית לרפואה בישראל פתחה את שעריה באירוע מתוקשר, בהשתתפות כלל קברניטי המדינה. ראש הממשלה הדגיש בנאומו, שהפקולטה בגליל היא שלב בעשייה הכוללת ושזוהי נקודת ציון בפיתוחו של הגליל. כשנה לאחר מכן, בסוף 2012, התקיים טקס הנחת אבן הפינה למתחם הקבע (במיקום שנזנח בסופו של דבר), במעמד ראש הממשלה והשר לפיתוח הנגב והגליל, סילבן שלום. בטקס אמר השר שלום, כי הפקולטה צפויה להוסיף עוד 5,000 מקומות עבודה בגליל ומאות משפחות חדשות צפויות להגיע ולמנף את הגליל כולו. אזכור 5,000 מקומות העבודה ומאות המשפחות החדשות ילווה את השיח על הפקולטה עמוק לתוך שנת 2014, כשלוש שנים לאחר שהפקולטה כבר נפתחה, במסגרת נאומה של מנכ"לית המשרד לפיתוח הנגב והגליל. ביום העצמאות ה-67 למדינת ישראל ב- 2015 ציין ראש הממשלה בנימין נתניהו בנאומו, כי באר-שבע תהפוך לקריית הסייבר וצפת לקריית הביוטכנולוגיה.

תאוריית השינוי והביצוע בשטח בשנים הראשונות

המחקר ויצירת הידע במוסדות האקדמיים דורשים תיאום בין שחקנים מתחומים שונים. הידע האקדמי יוצר כוחות שפועלים על השלטון, על אנשי העסקים והקהילה במרחב והם משתנים ומשתפרים. עמק הסיליקון בסן פרנסיסקו ואזור בוסטון בחוף המזרחי בארה"ב, הם הדוגמאות המוכרות לצמיחה ולפיתוח כלכלי סביב עוגן אקדמי והן הוצגו לאורך השנים במחקרים רבים. לעיתים, ההשפעה הכלכלית של האקדמיה מצומצמת יותר ולכן נכון לבחון את השינוי באזור במדדים שאפשר למדוד בצורה כמותית, כגון: שינוי בשכר למשק בית, גידול בשיעור מועסקים, תוספת לתמ"ג האזורי, הגדלת תיירות סביב כנסים, ועוד. הקמת הפקולטה לרפואה בצפת הייתה החלטה פוליטית של הממשלה ושל השלטון המרכזי אשר ראו בה פרויקט דגל מחולל שינוי אזורי. בהתאם לכך, רף הציפיות שנוצר היה גבוה מאוד.

עם זאת, בפני מקימי הפקולטה עמדה משימה מאתגרת, עוד לפני השפעה אזורית רחבה, והיא הקמה של בית ספר לרפואה מהשורה הראשונה בישראל. משימה מאתגרת בכל מצב, ודאי במציאות שבה בית הספר מוקם תחת מוסד אקדמי שלא עשה זאת בעבר ובאזור מרוחק, שלא נודע בתשתיות האקדמיות המובילות שלו. בשנים הראשונות התמקדו ראשי בית הספר במשיכת סגל איכותי, בבניית תוכנית לימודים הכוללת שיתופי פעולה עם מוסדות הבריאות באזור וביצירת מיתוג איכותי בקרב הקהילה האקדמית והרפואית.

כך הגדירה האוניברסיטה את חזונה ביחס לפקולטה בצפת:
"מטרת הפקולטה לרפואה באוניברסיטת בר-אילן היא להכשיר רופאים, המשלבים הבנה וידע במדע הבסיסי ובתחום הרפואה הקלינית. רופאים אשר רוכשים את הכישורים הדרושים להתפתחותם כקלינאים וכחוקרים בתחומי הביו-רפואה, בשילוב עם מחויבות לקהילה בכלל, ולתושבי צפון הארץ, בפרט. הפקולטה לרפואה מייחסת חשיבות רבה לחקר היבטי בריאות וחולי, הייחודיים לאוכלוסיות המתגוררות בגליל. מרכזי המחקר מתמקדים גם בנושא זה, במטרה לשפר את שירותי הבריאות הניתנים לתושבי צפון המדינה ולענות על צורכי הציבור באופן מיטבי. הפקולטה לרפואה של אוניברסיטת בר-אילן מהווה חלק אינטגרלי מחיי הקהילה בגליל, מעורבת בחינוך מדעי לנוער, ועוסקת באופן פעיל ברפואה מונעת, בקידום הבריאות ובאיכות הסביבה במרחבי הגליל".

חלק ארי מהלימוד וההוראה מתקיימים במוסדות הרפואיים המסונפים לפקולטה (המרכז הרפואי לגליל בנהריה, המרכז הרפואי זיו בצפת, המרכז הרפואי פדה-פוריה בטבריה, בית החולים הסקוטי ובית החולים המשפחה הקדושה בנצרת). מחלקות בתי החולים המקושרות לפקולטה ורוכשות ממנה שירותי הוראה זכו לתוספת תקנים ומשאבים ובהתאם לכך מתקיימת תחרות בין המוסדות על הכרה במחלקותיהם ככאלה, מה שמעלה בהתאם את הרמה. נוצרו מחלקות חדשות ואף התמחויות מסוימות בקרב בתי החולים: נוירו-כירורגיה בנהריה, אונקולוגיה בצפת וקרדיולוגיה בטבריה. בנוסף הוקמו מכוני מחקר משותפים עם הפקולטה בארבעה מרכזים רפואיים מסונפים (פוריה, זיו, מרכז הרפואי לגליל ובית החולים המשפחה הקדושה) ונרקמו הסכמי סינוף/התקשרות עם מחוזי קופות החולים. ניתן להצביע בבירור על השיפור ברמת שירותי הרפואה במרחב, כמו גם בתוספת הציוד החדיש.

מנהלי המרכזים הרפואיים באזור מברכים על השינוי. מנהל המרכז הרפואי בנהריה הגדיר זאת כ"שינוי אדיר בתפיסת העולם" ומנהל מרכז פדה-פוריה בטבריה הוסיף, כי "אין ספק שכיום בית החולים הוא בית חולים אחר".

התבוננות על ההשפעות של הפקולטה בשמונה השנים הראשונות לקיומה מלמדת על הצלחה בביסוס בית ספר לרפואה ברמה תחרותית לשאר הארץ, ובהעלאת איכות ההכשרה והטיפול הרפואי במרחב הצפון.
ההשפעות האזוריות, במובנן הכלכלי הרחב יותר, לא עמדו במרכז המשימה של בית הספר לרפואה, ואכן ההשפעה הרוחבית בסוגיות הצמיחה הכלכלית הייתה מצומצמת.

לתמונה זו של השנים הראשונות יש להוסיף את העובדה, כי הפקולטה סבלה מתקצוב חסר של המדינה ובשיאו של המשבר (בשנים 2014 ו-2015) האוניברסיטה אף איימה כי לא תפתח בשל כך את שנת הלימודים הבאה. הממשלה אומנם העבירה בתחילה 30 מלש"ח לטובת ההקמה, אולם הפער בתקצוב הממשלתי לפעילות השוטפת הלך וגדל (הממשלה העבירה סך הכול 145 מלש"ח בשנות הפעילות הראשונות לעומת הבטחה מקורית להעביר 225 מלש"ח). האוניברסיטה לקחה את גורלה בידיה וב-2017 זכתה הפקולטה לתרומה בסך 50 מיליון דולר מקרן עזריאלי. שם הפקולטה שונה בהתאם ל"הפקולטה לרפואה ע"ש עזריאלי". זו התרומה הגדולה ביותר שהעניקה קרן עזריאלי עד אז, כמו גם התרומה הגדולה ביותר שגויסה עד אז על ידי אוניברסיטת בר-אילן.
עם האתגר של ביסוס בית ספר מוביל לרפואה ועם האתגרים התקציביים וללא תהליכים אזוריים מצד הממשלה או השלטון המקומי למינוף בית הספר לרפואה בחיבורים למגזר העסקי במרחב, יש קושי למצות את פוטנציאל הצמיחה ולייצר אימפקט אזורי. בדיון שהתקיים בכנסת ביוני 2018 הוצג, כי מתוך 260 סטודנטים בוגרי הפקולטה, פחות מ-15 בוגרים נשארו לעבוד בצפון. ניתן להבין, כי הפקולטה בשנותיה הראשונות משמשת כמוסד להכשרת רופאים (כחלופה למוסדות במזרח אירופה) במנותק כמעט לחלוטין ממיקומה האזורי. בהזדמנות אחרת ניסח זאת היטב פרופ' וינגרטן ז"ל, מבכירי הפקולטה: "מבחינתנו עצם הקמת הפקולטה על 560 הסטודנטים זו הצלחה מסחררת. המדענים משיגים מענקי מחקר גדולים ומפרסמים את תוצאות מחקריהם בעיתונות העולמית המובילה. נכון, כל זה לא קשור כל כך לשגשוג הגליל, אבל אלו עיקר המשימות של כל פקולטה לרפואה ואת זה עשינו. מעבר לתחום הבריאות נוכחותנו פחות מורגשת".

היעדר הקשר עם המרחב מתבטא בצורה מובהקת במספר הנמוך באופן יחסי של הסטודנטים מהמגזר הערבי בפקולטה, ודאי בהתחשב במיקומה הגיאוגרפי ובקבוצת הפוטנציאל. מרבית תושבי הגליל משתייכים לחברה הערבית ורבים מהם פונים ללמוד את מקצועות הבריאות השונים. העובדה שקיימת נוכחות מורגשת של סטודנטים מהמגזר הערבי, תושבי הגליל, במסלולי למידת הרפואה השונים בטכניון, כמו גם בתוכניות הלימודים בירדן ובאירופה, רק ממחישה את הפער לעומת הפקולטה בצפת בכל הקשור לאוכלוסייה זו. יש לזכור, כי הזיקה של תושבי הגליל מהמגזר הערבי למרחב הצפוני גבוהה, כמו גם הסיכוי שהם ירצו להמשיך להתגורר ולעבוד בגליל בסיום לימודיהם.

בכל הקשור למנהיגות האזורית בגליל, הקמת הפקולטה לרפואה היא דווקא סיפור הצלחה ייחודי. ההקמה לא הייתה מתרחשת ללא שיתוף פעולה יוצא דופן בין ראשי הרשויות בגליל. ההבנה המשותפת, כי המטרה המרכזית היא עצם ההקמה של הפקולטה בגליל (ולא בהכרח משנה באיזה יישוב היא תוקם) יצרה כוח משימה של 15 ראשי רשויות, ששכנעו בסופו של דבר את הממשלה לבצע את המהלך. לימים יתפתח שיתוף הפעולה הזה להקמת אשכול רשויות משותף, אשכול גליל מזרחי. כפי שמתארת זאת מנכ"לית האשכול, נורית צור: "הקמת הפקולטה בצפת הייתה, ללא ספק, בין הגורמים שהובילו ללכידות ציבורית ולגיבוש אזורי הנמשך עד היום. זהו המעגל המרוחק אם משווים את הקמת הפקולטה לאבן המושלכת אל המים ויוצרת מעגלי אדוות". אולם, מוסיפה צור, "מימוש הפוטנציאל עדיין נמוך".

בשנים האחרונות משרד הפנים מעודד את ההקמה של אשכולות אזוריים ובצפון הארץ הוקמו שישה אשכולות. במקומות רבים בעולם מנסים לאפיין ולהקים אשכולות יישובים במטרה לייצר יתרון אזורי יחסי, בעיקר בנושאים כלכליים. אשכול יישובים, בסופו של התהליך, צפוי להיות רשת (בשאיפה צפופה ורציפה) של רשויות, הממוקמות במרחב נתון ומתבססות על נכסים הייחודיים של האזור. התאוריה נתמכת בעיקר במחקריו של פרופ' מייקל פורטר מאוניברסיטת הרווארד, הדוגל בשיטת היתרונות היחסיים של כל מרחב.
לאחר שמונה שנות הפעילות הראשונות שלה, הפקולטה היא עובדה קיימת בגליל. המתחם "הזמני" של הפקולטה במרכז העיר צפת הוא שטח מבונה של כ-7,500 מ"ר, הכולל מאז הקמתה 18 כיתות לימוד, אודיטוריום, 20 מעבדות מחקר, ספרייה, משרדים ומתקנים תומכים. עלות הבנייה הישירה הסתכמה ב-64 מלש"ח מתוכם 30 מלש"ח מתקציב המדינה, כאשר התקצוב השוטף של הפקולטה מות"ת התוסף לתקציב האוניברסיטה, בהתאם לתקנות הרגילות. הקמת הפקולטה הניבה תוספת ישירה של כ-80 משרות (סגל אקדמי 30, חוקרים 20 וסגל מנהלי 30), אולם קיים קושי לאתר משרות עקיפות שנוצרו ולזהות מכפילים כלכליים (בכל מקרה אין מדובר במספרים משמעותיים). איש סגל אחד בלבד בחר בשנים הראשונות לקבוע את מגוריו בעיר צפת ואל הצפון כולו היגרו פחות מ-100 נפשות. מספר הסטודנטים יציב לאורך השנים, כ-50 סטודנטים בתוכנית התלת-שנתית וכ-70 סטודנטים בתוכנית הארבע שנתית, כאשר בשנת 2020 סיימו את לימודיהם 109 בוגרים (בשתי התוכניות).

מהתבסססות להתרחבות

בשנת 2018 מונה לפקולטה דיקן חדש, פרופ' קרל סקורצקי, רופא נופרולג בעל שם, אשר עלה לישראל מקנדה בגיל 42 והשתקע בחיפה. פרופ' סקורצקי היה מבכירי הפקולטה לרפואה בטכניון וכיהן כמנהל פיתוח הרפואה והמחקר במרכז הרפואי רמב"ם ומנהל מכון רפפורט למחקר רפואי בטכניון במשך כחמש עשרה שנים. שיחה עם נשיא אוניברסיטת בר-אילן משכה אותו לקחת אתגר חלוצי חדש כדבריו ולעבור לצפת לנהל את הפקולטה ולהכנים בה רוח חדשה. רוח זו מתבטאת בכך, שלמיקוד האסטרטגי שליווה את הפקולטה מיום הקמתה, של הכשרת רופאים ברמה הגבוהה ביותר, נוספה גם מטרה חדשה של פיתוח כלכלי-אזורי. הדיקן הצהיר על החיבור לאזור ופיתוחו כיעדים ברורים של הפקולטה ואף העביר את מקום מגוריו לצפת עם כניסתו לתפקיד. אנשי סגל חדשים שנקלטים בפקולטה צריכים לקיים זיקה למרחב שבו הם עובדים ולהתגורר בגליל.

עם כניסתו לתפקיד החל הדיקן החדש בתהליך אסטרטגי, כאשר התוצאה צריכה להתבטא לגישתו בשלושה מישורים: ראשית, שהמשימה תוגדר בצורה ברורה ונהירה לכל השותפים והעוסקים במלאכה; שנית, ליצור תוכנית אסטרטגית המתמקדת במשימה שהוגדרה, לרבות יעדים ומדדים; שלישית למסד חיבורים הדוקים לגורמים הקשורים לפעילות הפקולטה ברמה הארצית והאזורית לטובת הצלחת המהלך. באפריל 2020 נוסף גם הממד הפיזי, כאשר ניתן האישור להרחבת הקמפוס ל-29 אלף מ"ר, תוך הוספה של 10 בניינים חדשים. הדבר צפוי לתת דחיפה נוספת לרוח החדשה בפקולטה. בבסיס הצעדים של הדיקן עומדת התפיסה, כי יש להפוך את הפקולטה למוסד גדול יותר, המתמקד בתחומים ייחודיים, כאשר האימפקט האזורי המשמעותי מושג באמצעות הרלוונטיות והקישוריות למרחב. התכנון הוא להכפיל את גודלה של הפקולטה (50 אנשי סגל קבוע ו-400 אנשי סגל קליני, לעומת 25 ו-200 כיום), להגדיל מאוד את מספר הסטודנטים בכל המסלולים הקיימים ולהוסיף מסלולים חדשים תוך דגש על משיכת תושבי הגליל. כל זאת תוך התמקדות ובחירה בעוגנים שבהם משיגים מצוינות אקדמית, כדי לבנות מעמד של פקולטה אוניברסיטאי ולהעלות בהתאם את רמת הרפואה באזור. כיום ישנו מספר מצומצם יחסית של ניסויים קליניים, המבוצעים בבתי החולים בגליל, וזאת באופן טבעי משום שטרם הושלמה ההתפתחות של איי המצוינות.

המיקוד המרכזי של הפקולטה צפוי להיות בתחום הסוכרת, תחום עם הרבה טיפולים ובדיקות ובעיקר השלכות רוחב משמעותיות על בריאותו של הפרט. טיפול נכון ומיטבי בסוכרת צפוי, לתפיסתה של הפקולטה, להפחית במקביל גם את התחלואה במגוון נושאים משיקים, כגון לחץ דם, עודף משקל וכדומה. התמקדות בסוכרת עשויה לשפר את מצב הבריאות בצפון ואת איכות החיים של המתגוררים בגליל באופן רוחבי. מעבר לכך, היות ואין בארץ כיום מוסד אקדמי או רפואי שממוקד בתחום הסוכרת וקיים חלל מסוים, ההתמקדות בתחום זה יכולה לתת לפקולטה את האפשרות לבלוט ואף לייצר לעצמה מרכז מצוינות.

בשנים האחרונות, התחזק בפקולטה הרצון לפתח רשתות של קשרים אזוריים ומנגנוני השפעה רכים. הפקולטה שותפה מובילה ביצירתו של פורום למנהלי בתי חולים ומנהלי המחוזות של משרד הבריאות. הפורום נפגש מספר פעמים בשנה לקידום נושאי בריאות ורפואה בגליל, לרבות עיסוק בנושאים מעשיים ובפתרון בעיות. בנוסף לכך, הושם דגש על חיזוק הקשר של הפקולטה לעיר צפת עצמה, הן בקשר הדוק עם ראש העיר והן ביוזמות חברתיות של הפקולטה, המנסה אט אט גם להיפתח לקהילה ולהשפיע על סביבתה המיידית (בית חיות לדובים, ליל המדענים וכדומה).

בכל הקשור להשארת הבוגרים באזור הצפון הדרך עדיין ארוכה, אולם נעשים צעדים בכיוון.
הפקולטה ניתחה את צומתי ההחלטה של הבוגרים ומנסה להתאים להם תוכניות ייעודיות. שלב בחירת ההתמחות של הבוגר הוא שלב קריטי מבחינתו ומשפיע בהתאם על מקום מגוריו העתידי. הפקולטה הקימה את תוכנית "כוכבי הצפון" (בתקציב של 4 מלש"ח), המשמשת כמסלול עילית של התמחויות ברחבי הארץ לבוגרים המצטיינים שלה ואף פתוחה לבוגרים מפקולטות אחרות המעוניינים להעתיק את מגוריהם לגליל. המסלול אמור לשמר את הבוגרים המצטיינים תחת כנפיה ואף כולל שנה של התמחות בחו"ל במסגרת התוכנית. בנוסף קיימת גם תוכנית "צפון ירו"ק" (יחד רפואה וקהילה) כמסלול לסטודנטים המעוניינים לשלב רפואת משפחה עם כלים מתקדמים (בינה מלאכותית ועוד). אם וכאשר תיפתח בפקולטה תוכנית ללימודי רפואה מלאים (תוכנית שש שנתית), ניתן יהיה לייצר זיקה של הסטודנט לאזור הצפון לאורך תהליך ארוך והדרגתי יותר. הפקולטה הגישה תוכנית למסלול שש שנתי למל"ג מתוך כוונה לפתוח את המחזור הראשון בתשפ"ב. יש לציין כי למרות רצונה של הפקולטה, מסלול שכזה טרם אושר על ידי המל"ג וגם היוזמה לבצע את שלוש השנים הראשונות ללימודי הרפואה במכללת תל חי נחסמה על ידי המל"ג ב-2019. למעשה, כיום מוכשרים בצפון רק סטודנטים שסיימו לימודי תואר ראשון במרחבים אחרים (בארץ ובעולם) ובאופן טבעי הזיקה שלהם לצפון פחותה.

סיכום

חלף כבר עשור מאז ההחלטה של ממשלת ישראל על הקמת הפקולטה וניתן לבחון את ההחלטה מפרספקטיבת הזמן שחלף. מחד גיסא, העמידה ביעד ההכשרה של רופאים חדשים וקליטתם במערכת אכן עומדת בציפיות, אולם מאידך גיסא, קשה להתעלם מהפער שבין הציפיות לאימפקט אזורי רחב בכל הקשור לפיתוח הכלכלי. ההכרזה כי הפקולטה תביא להוספה של 5,000 משרות ומאות תושבים חדשים לאזור, ללא שהדבר מתורגם לתהליכים שבהם שותפים משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגורמים עסקיים במרחב, אינה יכולה להתממש. ניכר כי היעדרה של המשכיות בפיתוח האסטרטגיה האזורית וחוסר מדדים משותפים לממשלה, לרשויות ולאוניברסיטה מנעו את המינוף הרחב יותר של המהלך.

עם זאת, אחת התובנות מבחינת פעולתה של הפקולטה בצפת היא, שלפרויקטים שונים קיימות אבני דרך שונות על פני השנים לבחינת הצלחתם. נראה שעשר השנים הראשונות היו זמן לביסוס אקדמי של הפקולטה כפקולטה רלוונטית ללימודי רפואה ועכשיו בשלה העת להתרחב למדדים של אימפקט והשפעה אזוריים. ייתכן שהיה ניתן לקצר את עשר השנים ולכוון לאימפקט אזורי עוד קודם לכן, אך כעת ברור שהיכולת להגדיר את הקמת הפקולטה לרפואה בצפת ככישלון או כהצלחה צריכה להימדד על פני זמן ארוך יותר מזה שחלף. המשאבים שהמדינה השקיעה בפועל בהקמתה ובפיתוחה של הפקולטה לא היו כה משמעותיים, בוודאי כאשר לוקחים בחשבון את מנגנון התקצוב השוטף של הות"ת (תקצוב בהתאם לכמות הסטודנטים) ואת הגיום היפה של התרומות לאוניברסיטה. קצת בדומה לתוכנית הממשלתית לחיזוק הצפון משנת 2017, ניתן לראות בחלק מהמשאבים שהוקצו לטובת הפקולטה ככאלה שכבר מופיעים הלכה למעשה בתקציב ולא כרכיב תוספתי אמיתי. משיכת השמיכה לכיוונים שונים על ידי המל"ג מצד אחד, והממשלה מהצד האחר, הובילו לתוצר ראשוני שלא בהכרח יקדם הקמה עתידית של אוניברסיטה בגליל. הבחירה להקים את הפקולטה לרפואה בעיר צפת ולעשות זאת באמצעות אוניברסיטה שלא מחזיקה עדיין בפקולטה לרפואה, גרמה באופן טבעי שהמיקוד בשנים הראשונות היה בעצם היצירה של הפקולטה וההכשרה של הבוגרים ולא במטרות המשניות של פיתוח אזורי.

ניכר שהקמת הפקולטה לרפואה בצפת לא לוותה בתאוריית שינוי ברורה בהקשר האזורי. הדבר קיבל ביטוי בהיעדר מדדים לבחינת אימפקט אזורי ובהיעדר אסטרטגיה ברורה. פרופ' סקורצקי קיים תהליך אסטרטגי שכזה רק שמונה שנים לאחר תחילת פעולתה של הפקולטה וכך הגיע למיקוד בסוכרת (עם התמקדות משנית במדעי הנתונים ובינה מלאכותית, גנטיקה של אוכלוסיות הגליל ומיקרוביום). לצד המיקוד האסטרטגי, החל פרופ' סקורצקי לפעול לפיתוח רשתות של קשרים אזוריים ולמיצוב הפקולטה ומנהיגותו כמי שעומד בראשה, כחלק מתהליכי עבודה רחבים בגליל.

ההצבה של צמיחה אזורית כיעד מוצהר וההתמקדות של הפקולטה בשנים הקרובות בתחום הסוכרת, הם מהלכים המשקפים נאמנה את תאוריית השינוי. בהתאם לכך, נראה שסיכויי הצלחתם של מהלכים אלה גבוהים. אם אכן תיווצר רשת אזורית אפקטיבית ויוזמת, היא יכולה להוות שלב בדרך לביסוס ההון החברתי הנחוץ לפיתוח האזורי.

חשוב לא פחות להוריד את רף הציפיות כדי להחזיר לשותפים לדרך ולפרנסי האזור את האמון במהלך (ניתן כבר לשמוע שיח צנוע ונכון על הוספת מאות משרות חדשות ולא המספר הצורם 5,000). ההבנה בפקולטה, כי יש לרכז מאמץ מול סטודנטים פוטנציאליים מהמגזר הערבי היא צעד בכיוון הנכון והשארתם בעתיד כבוגרים במרחב צפויה לתרום בהיבט של צמיחה מכלילה ותעסוקה בערך מוסף גבוה.

לא ניתן להתעלם מסוגיית המנהיגות המקומית והדגשים של המנהלים וראשי הרשויות באזור ביחס לצורך בתפיסה אזורית לפיתוח כלכלי. המנהיגות נדרשת להשקיע מאמץ בחשיבה אסטרטגית אזורית במרחב הפעולה שאותו היא מנהלת. ימים יגידו אם הכיוון שבו צועדת הפקולטה כיום יביא אותה למימוש מלוא הפוטנציאל שלה בכל הקשור לצמיחתו ולפיתוחו הכלכלי של האזור. נכון יהיה לבחון זאת בעוד מספר שנים, תוך שימוש במדדים הרלוונטיים.

תרגום עקרונות המדריך למעשה

אין זה במסגרת ההיקף של מדריך זה להפוך את העקרונות לתוכנית עבודה, שכן זאת המשימה של בעלי התפקיד בארגונים השונים החפצים בקידום צמיחה אזורית. התרומה הצנועה של מדריך זה היא ביצירת בהירות ביחס לרכיבים השונים הנדרשים ליישום מוצלח. כדי לחזק במעט את ההיבט המעשי של המדריך ואת היכולת לתרגמו למעשים של ממש, להלן בקצרה עיקרי היישומים של העקרונות שנכתבו לעיל:

- **בניית שפה משותפת:** צמיחה כלכלית אזורית דורשת בניית שפה משותפת וברורה, שפה המאפשרת בהירות אודות תאוריות שינוי, מדדי הצלחה ושיטות פעולה שונות. תפקידו של מדריך זה להניח תשתית לשפה כזו.

- **פיתוח מנגנונים תומכים:** המנגנונים הפועלים במרחב האזורי לא נוצרו במטרה לחשוב אזורית. לא משנה אם מדובר ברשויות מקומיות או בעסקים, המיקוד הוא מקומי ואישי. יש צורך מהותי לאתר, לפתח ולייצר מנגנונים מתאימים לפיתוח אזורי. האשכולות האזוריים הם תשתית בסיסית אשר דורשת התאמות. עם זאת, זהו אינו המנגנון היחיד הנדרש כדי לפעול ברמה האזורית. מנגנונים המאפשרים שיתוף פעולה בין המגזר העסקי, הפילנטרופיה, האקדמיה והמערכת הציבורית דורשים חשיבה והקמה. בנוסף לכך, גם מנגנונים לא פורמליים לפיתוח רשתות אינם בנמצא בגליל וברוב אזורי הארץ ונדרש להקימם.

- **אוריינות רשתית:** ישראל היא מדינה בעלת תרבות של "תכל'ס". אנחנו חושבים פרויקטלית ומחפשים את התועלות הברורות. פיתוח רשתות עשוי להיתפס כבזבוז זמן - כנסים, פגישות והרבה כסף לעוגיות ולקפה. תפקידו של מדריך זה לחדד את הצורך למצוא איזון בין עוגיות לפרויקטים. מצד אחד, יש להשקיע במערכת השקיה יעילה ומשוכללת, ומצד אחר, יש להתמקד בגידולים עצמם. רשתות הן כלי העבודה המרכזי לצמיחה בעידן כלכלת הידע. אנחנו לא מספיק טובים בזה, ולכן תפקידו של מדריך זה לחדד את הצורך, ההבנה והדרך כיצד ניתן לפתח רשתות אזוריות.

- **שורה תחתונה כפולה (double bottom line):** בדומה לסעיף הקודם, רבים מהעקרונות המתוארים במדריך זה מדברים על תשתית נדרשת, על יכולות, כלים ומנגנונים. אנחנו מחפשים לייצר אימפקט ולראות תוצאות. בעבודה מול מקבלי החלטות ומול המגזר העסקי חיוני להראות תועלות ברורות ומדידות. עם זאת, על המיישמים גם להכיר את התהליכים התשתיתיים הנדרשים כדי לספק את התוצאות הדרושות.

- **תפקיד הממשלה כגורם מאפשר ולא כגורם מבצע:** אחת התובנות המרכזיות מניתוח תפקיד הממשלה בצמיחה אזורית היא, כי בישראל יש ריכוזיות יתר. לא אחת הממשלה חושבת שהיא יודעת יותר טוב, בעוד שהשטח עסוק כל העת ב"להסביר" לממשלה מה צריך לעשות. כפי שנטען קודם לכן על אודות משאבים ומנהיגות, כך לגבי הממשלה. זהו רכיב חשוב, אך אסור להפוך אותו לבלעדי כתנאי ליישום.

- **עושים שינוי עם מי שמגיע:** ההמלצה החד-משמעית היא לייצר פורומים מגוונים לשיתוף פעולה אזורי, הן פורומים רוחביים והן ממוקדי נושא ייחודי. לעיתים, זהו פורום מקצועי, המשתף ארגונים דומים (פורום מוסדות אקדמיים, פורום אשכולות או פורום קרנות) ולעיתים זהו פורום מגזרי, כמו הפורום של גופים עסקיים בגליל. נכון לכתיבת מסמך זה, יש חוסר במפגשים שכאלו. איך מייצרים פורומים מוצלחים? לעיתים צריך דמות מרכזית היודעת לכנס את מי שצריך, תמיד צריך לתת זווית מעשית למפגשים ולצד זאת לספק תנאים טובים והרכב מספק, שיגרום לאנשים רצון להגיע. בשורה התחתונה, עושים שינוי עם מי שמגיע.

- ולבסוף, המלצה קצת פחות עקרונית ויותר ייחודית לנעשה בגליל. בהיעדר גורם רשמי היודע לתכלל מאמצים בגליל נחוצה הקמתה של **קרן לפיתוח הגליל - Fund of Funds**. גוף שיאגד בתוכו פילנטרופיה, אשכולות אזוריים, גופי ידע מקצועיים, אקדמיה, מגזר עסקי וממשלה. תפקידו של גוף כזה יהיה לאגם משאבים ולהגדילם ולייצר מיקוד מאמץ וסינרגיה בפעולות לפיתוח כלכלי של הגליל.

סיכום

בתקופה שבה הפוליטיקה הארצית מציגה שיתוק ופלגנות, ההזדמנויות לתיקון צומחות בזירה המקומית והאזורית. בעוד שפוליטיקה לאומית מדגישה מחלוקות ומתעסקת בסמלים, הפוליטיקה המקומית מכוונת לעשייה. בתקופה שבה יש פחות ופחות קשר בין שינוי במציאות לבין עמדות כלפי מפלגות ופוליטיקאים, מנהיגות אזורית חייבת לקדם חדשנות, לפעול בפרגמטיות ולעודד שיתופי פעולה ופשרות כדי לקדם עשייה ותוצרים.

כעת הזמן לקדם את השיח על אזוריות למישורים מדויקים וייחודיים יותר ולפעול לחלחול רעיון האזוריות למגזרים השונים ולהיקף משמעותי של בעלי תפקידים. אסור ששיח האזוריות יהפוך למילת קוד ליודעי חן בדומה לחדשנות או לתחרותיות. הדבר עובר דרך ניסוח ברור של המשמעויות של פיתוח אזורי והגדרה מדידה לתועלות.

מעבר לכך, העקרונות המופיעים במדריך זה מיועדים להגדיל את האימפקט ואת סיכויי היישום של תהליכי צמיחה אזוריים. עלינו להיות ממוקדים בתהליכים המובילים לתוצאות ולהצלחות. חשיבה אזורית אינה "סגנון" ו"אווירה", היא שינוי מהותי בצורות התנהלות בין שחקנים במרחב במטרה לעודד צמיחה, איכות חיים וצמצום פערים. כדי להגיע לתוצאות המיוחלות יש לשפר את הידע, ההבנה והיכולות של כלל הגורמים הפועלים באזור. מדריך זה מהווה אמצעי נוסף בדרך לקידום החזון בדבר צמיחה כלכלית וחברתית של הגליל ושל אזורים אחרים מחוץ למרכז הארץ בישראל.

רשימת עוגנים

פיתוח תעשייה

קלאסטר פודטק קריית שמונה :

• חממת חדשנות – 25 מיליון.

• מתחם מיקרו תעשייה – 27 מיליון.

• פיתוח פארק תעשייה – 20 מלש"ח.

• אקסלרטור – 2 מלש"ח.

• הקמת מכון מזון – 21 מלש"ח (מתוכנן).

נוסף על אלו ישנם עוד 90 מלש"ח עבור עידוד קליטת עובדים בשכר גבוה.

חממה 4.0 – 30 מלש"ח.

מכון לייצור מתקדם – 35 מלש"ח.

מרכז חדשנות כנרת (שותפת של מכללת כנרת ותשלובת צמח). הוקם ללא השקעה ממשלתית.

מאיץ הגליל.

דרומה צפונה – תוכנית מענקים (ורטהיימר).

רובע החדשנות בעיר התחתית בחיפה (מתוכנן).

עיר שווה בעכו (מתוכנן).

העתקת מכון ולקני (קיימת תוכנית.)

העתקת המש"אות (קיימת תוכנית).

הייטק

אזור תעשייה בר לב.

חממה טכנולוגית עפולה.

פארק ההייטק נצרת.

קריית ההייטק עפולה.

חיפה אפ.

החולה ואלי.

אקסלרטורים של מעוף.

מדעי החיים והבריאות

הפקולטה לרפואה צפת.

חממה 3NGT נצרת.

בית חולים רמב"ם.

מרכזים רפואיים אזוריים.

אשכול בריאות בקעת סחנין (מתוכנן).

פארק מדעי החיים חיפה (מתוכנן).

תיירות

קמפיין בתי בד א. בית הכרם.
Enjoy Galil Golan א. גליל מזרחי.
קמפיין תיירות א. גליל מערבי.
אוצרות הגליל.
זמן גליל מערבי.
עמותת התיירות גליל מערבי.
חממת תיירות אשכול כנרת והעמקים (מתוכנן).
תיירות ימית חיפה (מתוכנן).

אקדמיה והון אנושי

עמותת צופן.
גליליום.
מונא.
לוטוס.
הטכניון.
אוניברסיטת חיפה.
מכללות ציבוריות - תל חי, בראודה, כנרת, גליל מערבי, עמק יזרעאל, צפת.
מועדון הנדסי גליל.
מכללת ארז.
עמותת צורים.
ריאן.
לימודי מדעים וטכנולוגיה באשכול בית הכרם (מתוכנן).
הקמת אוניברסיטה בגליל (קיימת תוכנית).

עסקים קטנים

קניונים דיגיטליים של האשכולות.
מרכזי מעוף.
מרכז רישוי עסקים (מתוכנן).

פרויקטים עתידיים להסעת המונים

נמל תעופה בעמק יזרעאל.
הארכת המסלול בשדה התעופה בחיפה.
רכבת קלה חיפה - נצרת.
רכבל מ. המפרץ - טכניון - אוניברסיטה.
מטרונית עראבה - קריית אתא.
מטרונית עראבה - כרמיאל.

עיצוב וגרפיקה: "אחותי הקטנה ואני".
עריכה והגהה: אלישבע מאי.