

הגליל: כלים ועדיפויות לפיתוח אזורי

מחברים: טומי שטיינר, דנה שוורצברג

נייר רקע לקראת דיון בכנס הרצליה השנים-עשר

המכון למדיניות ואסטרטגיה

2012

עיקרי דברים

לצד מספר יוזמות וכמה סיפורי הצלחה, פיתוח הגליל הוזנח ע"י ממשלות ישראל לדורותיהן. אי-השוויון בין הגליל למרכז בולט בכל תחומי החיים, כולל מצב כלכלי-חברתי, תשתיות פיזיות, חינוך ובריאות. אי-השוויון ניכר במיוחד בקרב המגזרים הלא-יהודיים, המהווים למעלה ממחצית האוכלוסייה באזור. אף על פי כן, פוטנציאל הפיתוח בגליל הינו משמעותי. שיפור המצב הכלכלי-חברתי של המגזרים הלא-יהודיים לצד קידום תכניות כלל-מרחביות יכולים לשמש מנופי פיתוח משמעותיים בגליל. פיתוח הגליל בכללותו הוא מנוע צמיחה כלכלי פוטנציאלי ברמה הלאומית.

עד היום, לא גובשה תכנית אסטרטגית לפיתוח הגליל, כמתחייב מהחלטת ממשלה מס' 3489 משנת 2005. תכנית אסטרטגית מוסכמת ומוסמכת הינה חיונית ובלעדיה לא ניתן יהיה לקדם בצורה משמעותית את פיתוח הגליל. באזור זה אין עוגן בדמות מרכז מטרופוליני מובהק וניכר חוסר התיאום (ולעיתים התחרות) בין שורה של משרדי ממשלה ביצועיים לבין קרוב למאה רשויות מקומיות ואזוריות. הכנת תכנית אסטרטגית וביצועה ע"י רשות מוסמכת אחת, יכולה להעניק לפיתוח הגליל את הערך המוסף הדרוש ברמה המרחבית לקידום מיטבי של התעשייה, התיירות והאקדמיה ולמימוש הפוטנציאל הטמון באזור ברמה הלאומית.

האתגרים בפיתוח הגליל: מציאות עגומה אל מול פוטנציאל מבטיח

מצב הפיתוח האזורי בגליל חושף מגמה עגומה וארוכת שנים של אי-שוויון בולט בין הגליל למרכז כמעט בכל תחומי החיים: שיעור האוכלוסייה ברמה חברתית-כלכלית נמוכה במחוז הצפון הוא הגבוה ביותר בהשוואה לכל מחוזות המדינה; ההכנסה הממוצעת במחוז הצפון היא הנמוכה ביותר בישראל ועומדת על כ-20% פחות מהממוצע הארצי בפילוחים שונים (שכירים ועצמאיים, נשים וגברים); שיעור הבלתי-מועסקים במחוז הצפון היה הגבוה ביותר בהשוואה לכל מחוז אחר ב-2010 ועמד על 8.3% (בהשוואה לרמה הארצית של 6.6%); שיעור הזכאים לתעודות בגרות במחוז הצפון (בחינוך היהודי) הוא הנמוך ביותר בישראל; שיעור הרופאים המועסקים בצפון הוא הנמוך ביותר בישראל.

הנתונים שלעיל מתייחסים לממוצע של מחוז הצפון. בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית, המהווים 56% מהתושבים במחוז, הנתונים נמוכים אף יותר. האפליה האפקטיבית של המגזר הערבי במדינת ישראל, שרובו מרוכז בגליל, אינה מהווה רק איום ארוך-טווח על עתידה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית וציונית. אפליה זו, אם תימשך, עלולה להזיק לדימויה הבינלאומי של ישראל. שיפור המצב הסוציו-אקונומי של המגזרים הלא-יהודיים בגליל יכול לא רק למנוע או לשלול הידרדרות מיותרת זו, אלא הוא גם יכול להוות אחד ממנופי הפיתוח האזוריים המשמעותיים ביותר, שממנו ייהנו כל תושבי הגליל – יהודים וערבים גם יחד. כך, למעשה, פיתוח הגליל בכללותו מהווה מנוע צמיחה כלכלי פוטנציאלי ברמה הלאומית. על כן יש להבין שבזבוז המשאבים והנכסים בגליל אינו פוגע רק בתושבי הגליל, אלא גם ברווחת כלל אזרחי המדינה.

אין חולק על כך שההתמודדות עם מספר מאפיינים ייחודיים של הגליל יוצרת אתגרים מורכבים לפיתוח אזורי. ראשית, האוכלוסייה בגליל הטרוגנית בכל קנה מידה השוואתי. שנית, בגליל אין מרכז מטרופוליני אחד היכול לשמש עוגן למרחב כולו. היו שראו בחיפה מרכז מטרופוליני לגליל, אולם במבחן התוצאה חיפה אינה נותנת מענה לכלל אזור הגליל. ישנן מספר ערים מרכזיות, אבל כל אחת בפני עצמה אינה מהווה מטרופולין. שלישית, ריבוי הרשויות המקומיות והאזוריות אינו תורם לפיתוח כלל-אזורי. במחוז הצפון פועלות קרוב למאה רשויות מקומיות ואזוריות. מעבר לבזבוז המשאבים במונחי תקורה מיותרים, הרשויות המקומיות מתחרות בינן לבין עצמן על משאבים ומקורות של הממשל המרכזי. המיזמים המשותפים למספר רשויות הינם מוגבלים ווולונטריים. יתר על כן, בתחומי הפיתוח השונים פועלים שורה של משרדי ממשלה ביצועיים, שבינם לבין עצמם אין כל תיאום. השורה התחתונה של תמונת מצב זו היא תהו ובהו תכנוני וממשלי ברמה המרחבית.

על רקע זה לא קשה להבין כיצד הפוטנציאל המבטיח של הגליל מתבזבז לריק. שני תחומי עשייה שונים – ולא יחידים יכולים להדגים כיצד היעדר תפיסה מרחבית של פיתוח הגליל גורם לבזבוז משאבים ונכסים המצויים בגליל.

בתחום התיירות נעשתה התקדמות לא מבוטלת בשנים האחרונות, בעיקר בתחום תיירות הפנים הכפרית. אולם, פוטנציאל התיירות הבינלאומית רחוק מלהתממש במיוחד לנוכח הריכוז המשמעותי בגליל של אתרי מורשת נוצרית ויהודית ייחודיים ברמה העולמית.

כך גם בתחום האקדמי. במהלך שני העשורים האחרונים, הוקמו שורה של מכללות בגליל. עם השנים הפכו חלק מהמכללות הללו לסיפורי הצלחה אקדמיים. אולם, המכללות השונות אינן מצליחות להשאיר את הסטודנטים בתום לימודיהם באזור הגליל. מעבר לכך, דו"ח של ה-OECD מצביע על כך שרוב המכללות אינן מממשות את הידע שצברו לפיתוח האזור בו הן פועלות. החלטת המל"ג ב-2007 שלא לפתוח אוניברסיטה בגליל – בין אם רב-מוקדית או אחרת – התבססה על קריטריונים של פיתוח אקדמי ברמה הלאומית והתעלמה כמעט לחלוטין מהתרומה הפוטנציאלית של אוניברסיטה לפיתוח אזורי. בהקשר זה יש לקוות שפתיחת ביה"ס לרפואה בצפת מהווה נקודת מפנה.

קשה להשתחרר מהרושם כי בעוד שפיתוח הנגב קיבל בעשור האחרון תשומת לב לא מבוטלת ונדרשת, הגליל הזנח ע"י ממשלות ישראל לדורותיהן. ההזנחה המתמשכת של הגליל מקבלת את ביטוייה הבולט בחוסר ההתייחסות ובאי-כיבוד החלטת ממשלה רשמית מס' 3489 משנת 2005 המורה על גיבוש תכנית אסטרטגית לפיתוח הגליל. החלטת הממשלה האמורה אישרה את התכנית לפיתוח הנגב, הורתה על גיבוש תכנית אסטרטגית לפיתוח הגליל ועל הגשתה בהקדם. שבע שנים חלפו – ותכנית אין. אמנם, התכנית האסטרטגית המקבילה, זו של הנגב, רחוקה מלהיות מיושמת בקצב הפיתוח שהתכנית עצמה מגדירה, אולם התכנית מנחה את הפיתוח האזורי בנגב גם אם הוא מתקדם עקב בצד אגודל.

ההתמודדות עם אתגרי המשימות והניהול של פיתוח הגליל

הניסיון של גופים לא-ממשלתיים וארגונים פילנתרופיים למלא את החלל התכנוני שהותירה אחריה ממשלת ישראל ע"י הכנת תכניות אסטרטגיות כלל-אזוריות ותת-אזוריות וקידומן ראוי להערכה. תכניות אלה, כולל הידועה שבהן, "תכנית לפיתוח הצפון" שהוכנה ע"י "צפונה", מצביעות על שורה של פעולות נדרשות לפיתוח הגליל ברוב תחומי החיים והפעילות הכלכלית.

למרות זאת, פעילות זו אינה מהווה תחליף לתכנית אסטרטגית כלל-מרחבית, מוסכמת ומוסמכת של ממשלת ישראל. רק תכנית ממשלתית מוסכמת יכולה להתבסס על תיעודף מושכל ושקוף של פרויקטים במונחי עלות מול תשואה לפיתוח ככל-אזורי. המציאות הנוכחית של ביזור ממשלי מוגזם (שלא לומר מופרך ובזבזני) – הן ברמה המקומית והן ברמה הלאומית – חוסם כל אפשרות לפיתוח אזורי. מעבר לכך, כל תכנית אסטרטגית יעילה נבחנת בערך המוסף שהיא מעניקה למיזמי המשאבים והנכסים הקיימים. השקעה של הממשל המרכזי בתכנון מרחבי יכולה לספק את המעטפת הדרושה למיזמי המשאבים המקומיים וההון האנושי בגליל.

שני תחומי עשייה יכולים להדגים את החיוניות בתכנית אסטרטגית כלל-מרחבית לגליל. הפיתוח האקדמי בגליל באמצעות שש מכללות אזוריות הונע בעיקר מתוך כוונה להנגיש את הלימודים האקדמיים לתושבי הפריפריה. אולם, הדחקת הרכיב המחקרי במכללות בהנחיית המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) לא אפשרה למכללות לתרום באופן משמעותי לפיתוח האזורי. יתר על כן, המכללות אינן מצליחות להשאיר את הסטודנטים בתום לימודיהם באזור. ריבוי המכללות מחד וחוסר התעסוקה מאידך, מחייבים לבחון את הצרכים במישור האקדמי בראייה כלל-מרחבית של פיתוח אזורי, כפי שמוצע בדו"ח של ה-

OECD. ב- 2007 דחתה המל"ג את ההצעה להקים על בסיס המכללות הקיימות אוניברסיטה רב-מוקדית מטעמים לא בלתי-מבוססים. כמתחייב מהחלטת המל"ג דאז, יש לבחון החלטה זו מחדש כעת כעבור חמש שנים.

יתכן שהמודל המתאים יותר בראיית פיתוח מרחבי הינו הקמת מסגרת אוניברסיטאית ללימודים גבוהים (במתכונת Graduate School). מסגרת אוניברסיטאית היא דוגמה מובהקת למעטפת שיכולה להעניק ערך מוסף לנכסים ולמשאבים המצויים כבר בגליל. אוניברסיטה כזו תקנה לאזור יוקרה, תתרום להעלאת הרמה האקדמית של המכללות המסונפות אליה ותאפשר תרומה לפיתוח האזורי באמצעות מחקר. מסגרת אוניברסיטאית יכולה ליצור את התנאים להגירה חיובית לגליל ולהגביר את ההסתברות לכך שהסטודנטים שלמדו במכללות הצפוניות ויסונפו לאוניברסיטה, יקבעו בגליל את ביתם. מיג"ל בקרית שמונה היא דוגמה טובה לכך.

רעיון נוסף שמביא לידי ביטוי את חיוניותו של התכנון והביצוע ברמה האזורית הוא בתחום התיירות. במקום לעודד את הביזור הגדול של מוצרי תיירות שונים (כפרית, נופש, צליינות ועוד) יש לבחון את האפשרות לנצל את מכלול החוויות שהגליל מציע לתיירים במישור הבינלאומי. במסגרת זו יש מקום לשקול הכרזה על הגליל כפארק לאומי לתיירות הכולל אתרים שונים ומגוונים, שמתוכם תייר יוכל לבחור פעילויות המתאימות לו.

דוגמאות אלה הינן אינדוקטיביות בלבד, אולם שתיהן כאחת מצביעות על פוטנציאל פיתוח כלל-מרחבי חוצה רשויות מקומיות ואזוריות ומשרדי ממשלה, המחייב תכנית אסטרטגית מוסכמת ומוסמכת. מעבר לכך, יש לקחת בחשבון שהחלטות של הרשות המבצעת במישור הלאומי לא מעמידות את צרכי הפיתוח האזורי בראש הסדר העדיפויות. כך לדוגמה, המל"ג בבואו לבחון את האפשרות של פיתוח המוסדות האקדמיים אינו שם בראש מעייניו שיקולים ארוכי-טווח של פיתוח אזורי.

הביזור הממשלי בכל רמות הביצוע – הלאומית והמקומית – מגביל את האפשרויות – הן להוביל תהליך מושכל של פיתוח תכנית אסטרטגית כלל-מרחבית והן להוביל תהליך ביצוע מוסדר של תכנית מעין זו. הכנת תכנית אסטרטגית והוצאתה אל הפועל מחייבות שינוי מבני-ממשלי משמעותי ביותר. למשל, ניתן לבחון את האפשרות להקים רשות ביצועית עצמאית – מעין משרד מושל מחוז – שתפקד על הכנת תכנית אסטרטגית, הבאתה לאישור הממשלה והוצאתה אל הפועל בתיאום עם משרדי הממשלה ותוך הנחיית הרשויות המקומיות. במסגרת אותה רשות עצמאית יש למצוא את הדרך לשתף נבחרי ציבור מקומיים, מומחים ואת התושבים עצמם בתהליך עיצוב אסטרטגיה חדשה לגליל. תהליך משתף ושקוף בתכנון פיתוח הגליל ובביצועו הוא חיוני מאוד. שיתוף התושבים ומנהיגי הציבור המקומיים הוא תנאי להצלחת תהליך פיתוח הגליל.