

האוניברסיטה העברית בירושלים  
הפקולטה למדעי החברה  
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים



יוזמה מקומית כמנוף לצמיחה עירונית:  
מגמות בהתפתחות מערכת הערים  
במישור החוף הדרומי של ישראל

ערן רזין

פרסום מס' 27  
ירושלים תשנ"ב, 1991

שיך רזין  
15/1

האוניברסיטה העברית בירושלים

הפקולטה למדעי החברה

המכון ללימודים עירוניים ואזוריים

יוזמה מקומית כמנוף לצמיחה עירונית:  
מגמות בהתפתחות מערכת הערים  
במישור החוף הדרומי של ישראל

ערן רזין

פרסום מס' 27  
ירושלים תשנ"ב, 1991

תוכן הענינים

1. פרק 1: הקדמה

5. פרק 2: עליתן ושקיעתן של אסטרטגיות פיתוח ביוזמת הדרג המקומי

5. 2.1 עלית האסטרטגיות, מאפייניהן ואפשרות שקיעתן

10. 2.2 הערכת האסטרטגיות

12. פרק 3: גורמים לעליתן של אסטרטגיות לפיתוח מקומי בישראל

16. פרק 4: התפתחות ערי מישור החוף הדרומי והנסיבות לעלייתה של יוזמה מקומית

25. פרק 5: אסטרטגיות פיתוח בערי מישור החוף הדרומי בשנות השמונים

25. 5.1 ניצול תמריצי מדיניות פיזור התעשייה

32. 5.2 ניצול יתרונות הנובעים מהקירבה למטרופולין תל אביב

35. 5.3 בחיפוש אחר אלטרנטיבות

35. 5.3.1 מעמדה של אשקלון

35. 5.3.2 נסיונות לשינוי מעמדו של איזור התעשייה הדרומי באשקלון

38. 5.3.3 האלטרנטיבה - תירות?

42. 5.3.4 יזמות מקומית - פיתוח מלמטה ביוזמה מלמעלה

46. 5.3.5 תפקודים אזוריים - בחזרה לתפיסות שנות החמישים?

48. 5.3.6 מעורבות בשוק הדיור - מחקים את יבנה

51. פרק 6: ערי מישור החוף הדרומי לקראת שנות התשעים

57. פרק 7: מסקנות

61. רשימת מקורות

רשימת ראיונות

2. ראיון עם מר. משה גורמי

20. ראיון עם מר. משה גורמי, 1990-1992

21. ראיון עם מר. משה גורמי, 1989-1996

25-26. ראיון עם מר. משה גורמי, 1977, 1988, 1991

28. ראיון עם מר. משה גורמי, 1991

### רשימת הלוחות

- לוח 1: עובדים תושבי ערי מישור החוף הדרומי לפי ענפים נבחרים, 1983-1961 17....
- לוח 2: ערי מישור החוף הדרומי - מכוניות פרטיות לאלף תושבים ומספר שנות לימוד חציוני, 1989-1964 19.....
- לוח 3: ראשי ערים ומועצות מקומיות במישור החוף הדרומי 22.....
- לוח 4: ערי מישור החוף הדרומי - הפוטנציאל היחסי של אסטרטגיות פיתוח 25.....
- לוח 5: ערים במישור החוף הדרומי - שטח גמר בניה לתעשייה ומלאכה, 1989-1960 30...
- לוח 6: עובדים תושבי ערי מישור החוף הדרומי - אחוז העובדים בעיר מגוריהם ואחוז היוממים למטרופולין תל אביב, 1983, 1961 34.....
- לוח 7: עתודות קרקע לתעשייה בנפת אשקלון ובערי מישור החוף הדרומי, 1991 37.....
- לוח 8: תוכניות מאושרות להשקעה במפעלי תעשייה ובמבנים להשכרה בתעשייה בערי מישור החוף הדרומי, 1990-1988 37.....
- לוח 9: ערים לאורך חופי הים התיכון בישראל - חדרים בבתי מלון מומלצים לתיירים, תפוסת חדרים ואחוז הישראלים מסה"כ הלינות, 1990-1958 40.....
- לוח 10: אחוז העצמאיים מסה"כ העובדים תושבי ערי מישור החוף הדרומי, 1983-1961 44
- לוח 11: עצמאיים תושבי ערי מישור החוף הדרומי לפי ענפים נבחרים, 1983-1961 45..
- לוח 12: רשויות מקומיות במישור החוף הדרומי - אחוז ההכנסות העצמיות מכלל ההכנסות הסופיות בתקציב הרגיל, 1987/8-1975/6 53.....
- לוח 13: השתקעות ראשונה של עולים ועולים בכוח בערי מישור החוף הדרומי, 1991-1981 55.....

### רשימת האיורים

- איור 1: מישור החוף הדרומי 2.....
- איור 2: אוכלוסית ערי מישור החוף הדרומי, 1990-1948 20.....
- איור 3: מאזני הגירה בערי מישור החוף הדרומי, 1989-1966 21.....
- איור 4: מפת אזורי הפיתוח בהתאם לחוק לעידוד השקעות הון ותיקונים זמניים שנערכו בה, 1967, 1972, 1977, 1988, 1991 28-26.....
- איור 5: גלעין, סמי-פריפריה ופריפריה בישראל - תרשים ראשוני 58.....

תודתי נתונה

למייק וייל ולמשרד מגמה וכן ליחידה לתכנון אסטרטגי בעירית אשקלון שליוו את עבודתי באשקלון בשנת 1988; עבודה שנתנה את הדחיפה הראשונית לגיבושו של מחקר זה, למיכל טוכלר, בינת שורץ ויגאל צ'רני שסייעו באיסוף חומר, ולענת בלוד על שרטוט האיוורים.

מחקר זה מומן על ידי קרן מפעל הפיס ע"ש פנחס ספיר.

האחריות לכל מה שנכתב בפרסום זה מוטלת עלי בלבד.

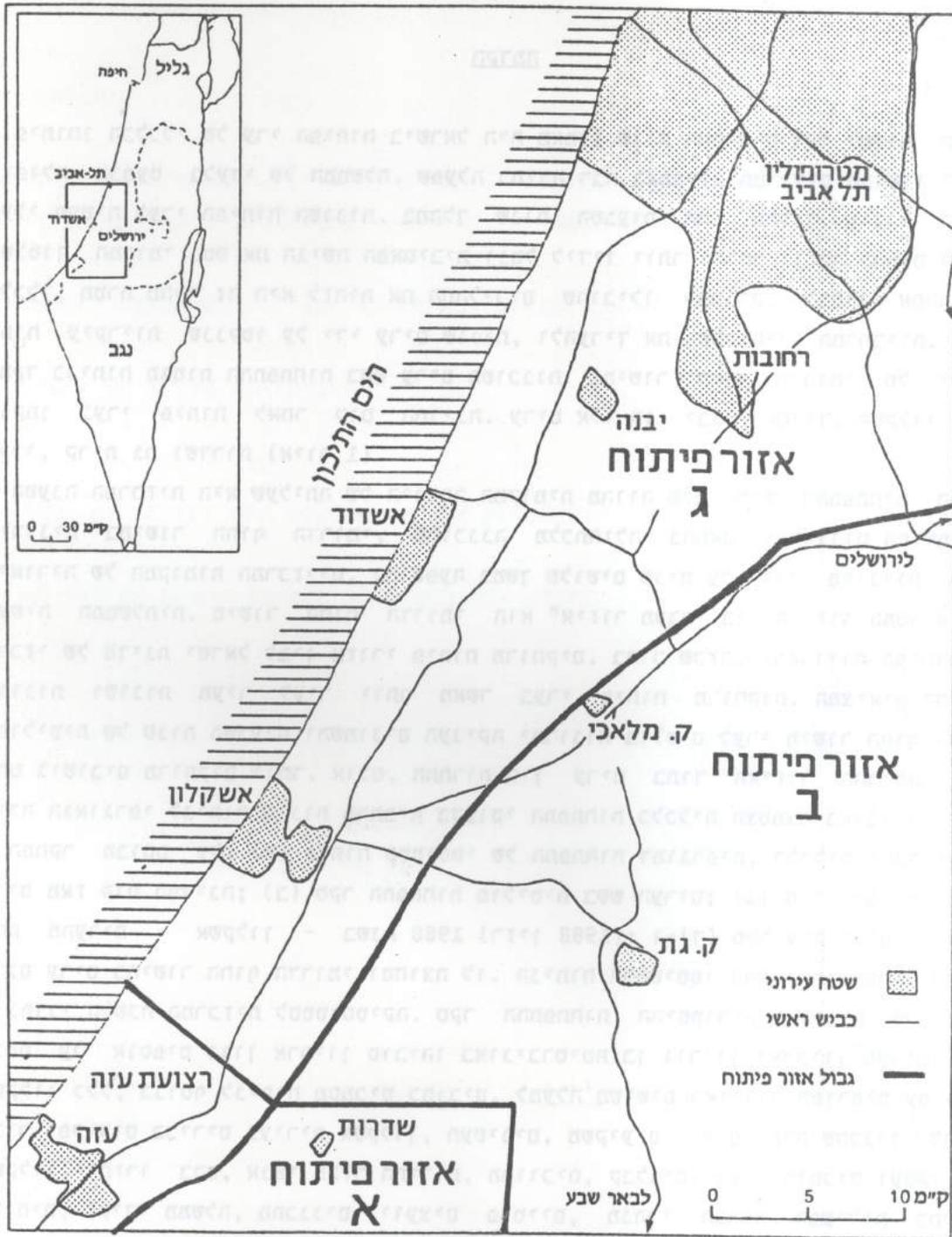
## פרק 1

### הקדמה

פיתוחן הכלכלי של ערי הפיתוח בישראל היה מאמצע שנות החמישים ועד לשנות השבעים בטיפולה הכמעט בלעדי של הממשלה, שפעלה במידה רבה באמצעות תמריצים שנועדו להפנות מפעלי תעשייה לערי הפיתוח השונות. במהלך שנות השבעים החל תהליך שינוי הדרגתי והשלטון המקומי נטש את הגישה הפאסיבית ונטל לידי יותר ויותר יוזמה בתחום הפיתוח הכלכלי. מטרת מחקר זה היא לזהות את התהליכים שהובילו לתמורה, לבחון אסטרטגיות פיתוח עיקריות שננקטו על ידי ערים שונות, ולהעריך את השלכותיהן המרחביות. המחקר מתמקד בניתוח מגמות ההתפתחות בשש ערים השוכנות במישור החוף הדרומי של ישראל, שהוקמו כערי פיתוח לאחר קום המדינה. ערים אלו הן: יבנה, אשדוד, אשקלון, קרית מלאכי, קרית גת ושדרות (איור 1).

הטענה המרכזית היא שעליתה של היוזמה המקומית מהווה שלב חדש בהתפתחות המערכת העירונית במישור החוף הדרומי, שתוכננה מלכתחילה בהתאם לעקרונות התואמים את התיאוריה של המקומות המרכזיים, והושפעה במשך שלושים שנים על ידי מדיניות פיזור הנועשה הממשלתית. מישור החוף הדרומי הוא "איזור מעבר" בין האיזור המטרופוליני המרכזי של מדינת ישראל לבין אזורי פיתוח מרוחקים. בתור שכזה, אפשרויות הפיתוח בו מגוונות ושונות מעיר לעיר יותר מאשר בערי פיתוח מרוחקות. המציאות הכלכלית והפוליטית של שנות השבעים והשמונים העניקה יתרונות בולטים לערי מישור החוף הדרומי ביחס לישובים מרוחקים יותר. אולם, התחרות בין ערים בתוך האיזור החריפה, וקנה המידה הגאוגרפי לניתוח שונות מרחבית בדפוסי התפתחות כלכלית הצטמצם באופן ניכר.

המחקר מבוסס על: (א) ניתוח סטטיסטי של התפתחות דמוגרפית, כלכלית וחברתית בשש הערים מאז קום המדינה; (ב) סקר התפתחות פוליטית בשש הערים; (ג) סקר מפורט שנערך באחת מהערים - אשקלון - בשנת 1988 (רזין 1988); ו-(ד) סקר עסקים קטנים שנערך במדגם ערים במישור החוף הדרומי ומחוצה לו. הניתוח הסטטיסטי ההשוואתי הסתמך בעיקרו על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. סקר ההתפתחות ההיסטורית-פוליטית של הערים התבסס על אוספים כגון ארכיון טוביהו באוניברסיטת בן גוריון וארכיון מעריב. הסקר באשקלון כלל, בנוסף לניתוח מסמכים כתובים, למעלה משישים ראיונות מפורטים עם נבחרי ציבור ופקידים בכירים בעיריית אשקלון, תעשיינים, משקיעים - בהם כאלה שתכננו להשקיע באשקלון וחזרו בהם, אנשי מגזר התירות, מתווכים, קבלנים, בעלי מוסכים ועסקי מסחר ושרותים, פקידי ממשלה, מתכננים ויועצים פרטיים, מנהלי חברות הפעילות בתחומים שונים של פיתוח, ומספר מוגבל של בעלי תפקידים מערים אחרות במישור החוף הדרומי. לבסוף, סקר העסקים הקטנים כלל מדגם של בעלי עסקים הפועלים באזורי תעשייה ומלאכה ובמרכזים מסחריים, בעיר מטרופולינית (חולון), בשתי ערים השוכנות במישור החוף הדרומי (יבנה ואשקלון), ובשתי ערים מאזורי שולים מרוחקים (אופקים וקרית שמונה). הסקר, שנערך בשנים 1989-1990, כלל 431 בעלי עסקים והתמקד בנסיון הקודם של בעלי



איור 1: מישור החוף הדרומי

העסקים, בגורמים שהשפיעו על החלטתם לפתוח את העסק, בתפועלם של העסקים ובבעיות שונות הנובעות ממיקומם.

ניתן לראות במחקר מעין ניתוח "מיקרו", התואם גישות של הגאוגרפיה הרגיונלית החדשה (GILBERT 1988; PUDUP 1988), שהן המתאימות ביותר לצורך הבנת קשרי הגומלין המורכבים בין תנאים כלכליים, פוליטיים, חברתיים וגאוגרפיים שעיצבו את כיווני מדיניות הפיתוח המקומי בערים שונות. עם זאת, מחקר זה אינו מהווה ניתוח מקיף של התפתחות ערי מישור החוף הדרומי וגם אינו עוסק בהערכת כלים המשמשים את הפיתוח המקומי, כגון חברות עירוניות. המחקר מתמקד בזיהוי וניתוח אסטרטגיות הפיתוח ששימשו את הערים במישור החוף הדרומי ובנסיון להעריך את השלכותיהן המרחביות.

המחקר פותח בסקירת רקע המסכמת את הנסיון שנצבר במדינות המערב בכל הנוגע לאסטרטגיות פיתוח ביוזמת הדרג המקומי (פרק 2). נסיון זה מלמד שעליתן של אסטרטגיות פיתוח ביוזמת השלטון המקומי איננה בהכרח תהליך חד כיווני ובתנאים מסויימים עשויה יוזמה מסוג זה לדעוך. הסקירה מפרטת גורמים לעליתן ולשקיעתן של אסטרטגיות לפיתוח מקומי, ועוסקת בכיווני פעולה אופייניים ובמידת האפקטיביות של האסטרטגיות והשלכותיהן הפיסיות, הכלכליות והחברתיות. בהמשך מפורטים הגורמים לעליתן של אסטרטגיות לפיתוח מקומי בישראל (פרק 3). המחקר מצביע על כך שעליתן של אסטרטגיות לפיתוח מקומי היתה קשורה בתנאי הקפאון הכלכלי ששררו בישראל בשנות השבעים והשמונים ובחולשתו הגוברת של השלטון המרכזי, שהקטינו את אפקטיביות המאמצים הממשלתיים לפיזור התעשייה. עלית האסטרטגיות היתה קשורה גם בשינויים חברתיים-פוליטיים שהתבטאו בצמיחת דור חדש של מנהיגות יוזמת ובעלת השפעה בערי הפיתוח, וכן בחדירתן של תפיסות תכנוניות שהדגישו צמיחה המתבססת על משאבים מקומיים ויוזמה מקומית. גורמים אלה מומחשים באמצעות תיאור התפתחותן הדמוגרפית, הכלכלית והפוליטית של ערי מישור החוף הדרומי (פרק 4).

אסטרטגיות הפיתוח השונות שננקטו על ידי ערי מישור החוף הדרומי מתוארות ומנותחות בפרק 5. האסטרטגיות היו תלויות במיקום הערים וביתרונותיהן הכלכליים, וכן באישיותם ובהשתייכותם הפוליטית של המנהיגים המקומיים. הערכת האסטרטגיות השונות מלמדת שהצלחה בתחרות החריפה על משיכת מפעלי תעשייה גדולים היתה מותנית במיקום מועדף במפה המיושנת של אזורי הפיתוח בהתאם לחוק לעידוד השקעות הון. משיכת אוכלוסיה אמידה באמצעות מעורבות בשוק הדיור, במטרה לעודד את פיתוח העיר כפרבר בעל איכות חיים גבוהה, השיגה במהלך שנות השמונים את התוצאות הנראות ביותר לעין. ערים שלא נהנו מיתרונות מיקומיים ופוליטיים, ונמצאו במצב נחות ביחס לאסטרטגיות התייעוש וההתערבות בשוק הדיור, נותרו מאחור בתחרות על ההיצע המצומצם של השקעות בכלכלה הישראלית השרויה בקפאון. ערים אלו תרו אחר נתיבי פיתוח אלטרנטיביים כגון פיתוח תירות וטיפוח תפקודים אזוריים. פתרון שהוצע תדירות על ידי יועצים חיצוניים היה לשים דגש רב יותר על עידוד יזמות כלכלית מקומית. במישור החוף הדרומי היוותה אשקלון דוגמה בולטת לטיפוס זה של ערים הפוסח על פני אלטרנטיבות שונות, שהפוטנציאל שלהן איננו ברור. הפרק העוסק בתיאור וניתוח אסטרטגיות הפיתוח שננקטו על ידי ערי

מישור החוף הדרומי בשנות השמונים, מציג לפיכך את דילמות הפיתוח באשקלון במידת הפירוט הגדולה ביותר.

תמורות צפויות במערכת העירונית בשנים הקרובות נדונות בפרק 6, לאור התהליכים שתוארו בפרקים הקודמים ולאור השינויים המהותיים שמחולל גל העולים המגיע ארצה מאז סוף 1989. פרק המסקנות (פרק 7) מראה כיצד עליתן של אסטרטגיות הפיתוח ביוזמת השלטון המקומי מביאה לארגונה מחדש של המערכת העירונית. ברמה הלאומית, הפער בין האזורים המטרופוליניים לאזורי שולים מרוחקים מתרחב, ואזורים סמי-פריפריאליים משיגים גם הם יתרון גדל על הפריפריה המרוחקת. בתוך האזורים הסמי-פריפריאליים גוברת התחרות הפנים-אזורית ופוחת הדמיון בקרב ערי פיתוח וערי פיתוח "לשעבר" בבסיס הכלכלי ובדפוסי ההשקעות. הפרק מסיים באיזכור פוטנציאל ומגבלות היוזמה המקומית בישובים העירוניים בישראל.

פרק 2

עליתן ושקיעתן של אסטרטגיות פיתוח ביוזמת הדרג המקומי

2.1 עליית האסטרטגיות, מאפייניהן ואפשרות שקיעתן

המאמצים לקידום של אזורים נחשלים במדינות מפותחות התמקדו מאז שנות הארבעים המאוחרות ושנות החמישים בעיקר בסבסוד ממשלתי של השקעות ההון של מפעלים שהיו מוכנים להתמקם באזורים הבעייתיים (HALL 1982; LAW 1985). תמריצים אלה היוו חלק אינטגרלי ממנגנוני מדינת הרווחה שהתפתחו בשנות הצמיחה הכלכלית המהירה שבין סיום מלחמת העולם השנייה ועד לסוף שנות השישים. תנאי חוסר יציבות, אי ודאות ושעורי צמיחה נמוכים, שאפיינו את הכלכלה העולמית מאז שנות השבעים (BLUESTONE AND HARRISON 1982; PIORE AND SABEL 1984; STORPER AND SCOTT 1989), הביאו ללחצים גוברים על מנגנוני מדינת הרווחה ולצמצום התקציבים שהוקצו למימון אמצעי מדיניות התיעוש המרחבית. האמצעים נותרו אמנם בתוקף, בדרך כלל, אך מידת האפקטיביות שלהם פחתה מאוד. אפקטיביות פוחתת זו של התוכניות הממשלתיות המריצה רשויות מקומיות לגלות מעורבות גוברת בהתוויית עתידן הכלכלי, בפרט לאור הצורך בהתאמת הכלכלה המקומית לתנאים החדשים של שנות השבעים והשמונים. אם בשנות הצמיחה המהירה יכלו רשויות מקומיות להסתפק בפיקוח ובהכוונת הצמיחה הפיסית והכלכלית שהתרחשה ממילא, הרי שבשנות השפל שבאו בעקבותיהן נוצר צורך ברור ביוזמה מקומית לעידוד הצמיחה הכלכלית ולפתרון בעיות קשות שנבעו משקיעת כלכלות עירוניות-תעשיות ותיקות (HALL 1988). אסטרטגיות פיתוח כלכלי שננקטו ביוזמת דרג השלטון המקומי האפילו במקרים מסויימים על אמצעי מדיניות מרחבית לאומית, בתור כלי ציבורי המשפיע על השונות המרחבית בדפוסי הפיתוח הכלכלי.

HARVEY (1989) מנתח את התמורה המתחוללת מאז שנות השבעים של המאה העשרים בפעילות השלטון המקומי, מדפוסי פעולה מינהליים (MANAGERIALISM) לדפוסי פעולה יזמיים (ENTREPRENEURIALISM). דפוסי הפעולה המינהליים שאפיינו את השלטון המקומי עד לשנות השישים, התמקדו בשאיפה לאספקה יעילה של תשתית ושרותים לאוכלוסיה המקומית. המעבר לדפוסי פעולה יזמיים התבטא בדגש גובר על קידום הכלכלה המקומית ועידוד יצירת מקורות תעסוקה חדשים. התחרות המתחזקת בין ערים נבעה במידה רבה מהקשיים הכלכליים שפקדו את מדינות המערב מאז 1973, והתאפשרה גם בזכות התפתחות טכנולוגית שהגדילה את הגמישות המרחבית בתנועת סחורות, אנשים, הון ומידע. התנאים החדשים עודדו רשויות מקומיות לנסות לעקוף בדרכים שונות מגבלות סטטוטוריות לפעילותן בתחום הפיתוח הכלכלי (GERTLER 1990). ההתענינות בהשוואת האקלים העסקי במקומות שונים והפוטנציאל להקמת עסקים ולהשקעות אחרות גברה מאוד (GREEN AND COOMBS AND RAYBOULD 1988; CHAMPION 1988), כאשר ישובים התחרו על השקעות פרטיות בתקופה של קיצוצים נמשכים בתקציבים הממשלתיים.

המעורבות הגוברת של השלטון המקומי בפיתוח כלכלי היתה קשורה באופן הדוק במדיניות כלכלית שמרנית ובלתי מתערבת של השלטון המרכזי. אולם, בחלק מהמקרים גובשו אסטרטגיות עצמאיות לפיתוח מקומי דווקא ברשויות מקומיות שנשלטו על ידי מפלגות השמאל. כך בבריטניה, חלק מהאסטרטגיות המוקדמות היו בגדר נסיונות של רשויות מקומיות רדיקליות לגבש אסטרטגיות כלכליות אלטרנטיביות למדיניות השלטון המרכזי השמרני. פעילות זו כונתה בשם סוציאליזם מקומי. גם במקרה הידוע של התפתחות ריכוזי תעשיות זעירות בערים קטנות ובינוניות שכוננו בשם "איטליה השלישית", היה לתמיכת השלטון המקומי, בעיקר הקומוניסטי, משקל ניכר במימוש היתרונות שנבעו ממסורת ארוכת ימים של יזמות, גיבוש קהילתי ותנאים כלכליים מתאימים (COOKE 1990). במהלך שנות השמונים נטו ההבדלים בדפוסי הפעילות בין רשויות מקומיות בעלות גוון פוליטי-אידאולוגי שונה להטשטש.

HARVEY (1989) מזהה ארבע אסטרטגיות אופייניות לפיתוח מקומי, כאשר שילובים

שונים שלהם ננקטו על ידי כל עיר:

1. תחרות במסגרת החלוקה הבין לאומית של העבודה, שמשמעותה ניצול יתרונות מקומיים במסגרת זו בענפי תעשייה ושרותים שונים. תחרות זו גרמה לכך שכמעט ואין כיום השקעות כלכליות גדולות המתבצעות ללא מתן חבילת תמיכות והטבות על ידי השלטון המקומי או גופים מקבילים.
2. תחרות על משיכת כספי צרכנים באמצעות השקעות בקידום התירות, פרויקטים לגימלאים, עידוד תהליכי GENTRIFICATION ומתיחת פנים פיסית של הסביבה העירונית, חדשנות בתחומי תרבות, יזום או עידוד הקמת מרכזי קניות חדישים, מרינות ומוקדי בילוי המעניקים לעיר תדמית חדשנית, מרתקת ובטוחה.
3. תחרות על משיכת מוקדי שליטה, ניהול ופיננסים. אסטרטגיה זו מחייבת פיתוח תשתית יקרה המשפרת את הנגישות לרשתות התקשורת והתחבורה, כגון נמלי תעופה.
4. תחרות על קבלת נתח גדול ככל האפשר מתקציבי השלטון המרכזי, כגון חוזים לתעשייה הצבאית המקומית.

המאמצים שנעשו ביוזמת השלטון המקומי וגופים המסונפים אליו לקידום הכלכלה המקומית נטו להתמקד בראש וראשונה בפיתוח תעשייתי, אם כי השורשים של מאמצים כאלה בבריטניה, לפני מלחמת העולם השנייה, היו דווקא בתירות (CAMINA 1974). יצירת אקלים חיובי להשקעות בתעשייה התבטאה בפעולות כגון מינוי ממונה על פיתוח תעשייתי ברשות המקומית, הקמת פאנל לפיתוח תעשייתי, פיתוח אזורי תעשייה חדשים ופרויקטים של תשתית ומגורים הנלווים אליהם (WATTS 1987), ופרסום הישובים כמקומות אטרקטיביים להשקעה (BURGESS 1982). בשנות השמונים היתה פעילות השלטון המקומי לנמרצת יותר וחלק גדול יותר ממנה בוצע באמצעות חברות לפיתוח עירוני שבבעלות הרשות המקומית, באמצעות ENTERPRISE BOARDS (GUNNELL 1990), או באמצעות ארגונים שהוקמו כשותפויות פרטיות-ציבוריות לצורך קידום הכלכלה המקומית (HARDING 1990); פלזנשטיין, ג'אנר-קלוזנר ווולף (1991). בדרך אחרונה זו, רשויות מקומיות ניסו לרתום את ההון והידע העסקי של המגזר הפרטי למשימות הפיתוח המקומי. לעיתים הופעלה השותפות באמצעות הקמת חברות

וארגונים ללא כוונת רווח בשיתוף עם חברות פרטיות או עם ארגונים מקומיים של בעלי עסקים. שותפויות אלה נועדו בראש ובראשונה לצורך התגברות על מגבלות המימון המאפיינות את פעילותן של רשויות מקומיות בתחום הפיתוח הכלכלי. לשותפויות פרטיות-ציבוריות היה משקל חשוב בחידוש הפיסי והכלכלי של מרכזי ערים בארצות הברית. השקעה ציבורית ראשונית היוותה במקרים אופייניים מנוף לגיוס השקעות פרטיות גדולות לביצוע הפרוייקט. תרומת המגזר הציבורי התבטאה גם בפישוט הליכים תכנוניים-ביורוקרטיים. הנסיון האמריקני שימש כדוגמה עבור השלטון המרכזי והמקומי בבריטניה לאחר עליית השמרנים לשלטון ב-1979. מתן מענקים והלוואות למימון השקעות הון גדולות בתעשייה, שעמד בדרך כלל במוקד המדיניות הממשלתית המרחבית, היה בדרך כלל מעבר ליכולתן של רשויות מקומיות.

גישה נפוצה בשנות השבעים והשמונים היתה למקד את המאמץ העיקרי בהקמת פארקים של תעשיות עתירות ידע. הצלחת יוזמות כגון פארק המחקר בסטנפורד שבקליפורניה או משולש המחקר שבצפון קרולינה העלתה את נושא פארקי המדע והטכנולוגיה לחזית המאמצים הציבוריים ליצירת שינוי מבני בכלכלות מקומיות (FELSENSTEIN 1986). אולם, פרויקטים מסוג זה סבלו משיעורי כשלון גבוהים שנבעו מחוסר התייחסות לנטיה החזקה של פעילויות עתירות ידע להתקבץ בריכוזים גאוגרפיים מעטים. כתוצאה מכך נוצר עודף היצע משמעותי בפארקים לתעשיות עתירות ידע. מרבית הפרוייקטים היקרים יכלו למשוך לכל היותר מפעלי משנה של חברות עתירות ידע, שעסקו בשלבי היצור הרוטיניים יותר (STORPER 1986). לפיכך, לא יכלו הפרוייקטים להשפיע במידה משמעותית על תהליכי שקיעה של מקומות שחסרו יתרונות מיקום מובהקים, והנהנים העיקריים מהתחרות החריפה בין פארקים של תעשיות עתירות ידע היו חברות גדולות שיכלו להתמקח על קבלת הטבות מקסימליות.

עידוד מגזר העסקים הקטנים והיזמות המקומית היה תחום שלרשויות מקומיות היה בו מרווח פעולה רחב. מגבלותיהם של מפעלים הנתונים בבעלות חיצונית (WATTS 1981; רזין 1986), וכן מציאות כלכלית וטכנולוגית חדשה (STORPER AND SCOTT 1989) הביאו לתחית העניין בתפקידם של קומפלקסים של חברות קטנות בפיתוח אזורי (GIAOUTZI, NIJKAMP AND STOREY 1988; KEEBLE AND WEVER 1986). התפיסות התכנוניות הסתמכו על מחקרים שהצביעו על משקלו הגדל של מגזר העסקים הקטנים ביצירת מקומות עבודה חדשים (BIRCH 1987). אולם, שורשי התפיסות התכנוניות היו בשני מקורות אידאולוגיים מנוגדים. האחד כלל אידאולוגיות שמרניות של שוק חופשי. עידוד היזמות נתפס במקרה זה כחלק מפעולה רחבה שתכליתה עידוד התחרות החופשית, הסרת מכשולים ביורוקרטיים והגמשת שוק העבודה על ידי הסרת קשיחות שמקורם בארגוני עובדים. מקור מנוגד, ליברלי-שמאלי יותר, דיבר על פיתוח מלמטה (STOHR 1981) בו לקהילות מקומיות ישנה שליטה רבה יותר בהתווית עתידן הכלכלי וקטנה תלותן בחברות הנשלטות מבחוץ, ובמדיניות פיתוח המופעלת מבחוץ. עידוד היזמות נתפס במקרה זה כאמצעי לצמצום פערים בין-אזוריים ולא רק כמכשיר להגברת יעילותו של מנגנון השוק.

רשויות מקומיות הירבו לפעול בתחום עידוד היזמות, לבדן או בשיתוף עם גורמים אחרים, גם מכיוון שהמשאבים הכספיים שנדרשו לצורך הפעלת אמצעים שונים בכיוון זה

היו צנועים יחסית לאלטרנטיבות אחרות. ערים רבות יזמו פרויקטים של חממה לעסקים זעירים בתחומים חדשניים (ALLEN AND HENDRICKSON-SMITH 1986) וחברות לעידוד פעילות יזמית (NATIONAL COUNCIL FOR URBAN ECONOMIC DEVELOPMENT 1987). אמצעי המדיניות המקובלים לעידוד היזמות התמקדו בשיפור הנגישות למקורות מימון המותאמים לצרכי עסקים קטנים, בשיפור כישורי הניהול של היזמים, בשיפור הנגישות שלהם למידע על ספקים ושווקים ובשיפור האקלים הפוליטי-מוסדי ליזמים (MOKRY 1988). הבעיה היא שאמצעי מדיניות מסוג זה היו מסוגלים להעניק תנופה מסוימת ליזמות במקום שבו היא כבר קיימת, אך לא היה בכוחם להשפיע על התשתית החברתית ועל קיומה של תרבות יזמית. לפיכך, מדיניות כזו עשויה להצליח בעיקר במקומות שבהם היזמות כבר מושרשת. בהעדר מסורת של יזמות בקהילה חייבת המדיניות לעסוק בפיתוח קהילתי ולטפל בפיתוח מנהיגות ויכולת יזמית תוך התמקדות בקבוצת מטרה מוגדרת שיש לה פוטנציאל טוב יחסית. המדיניות מחייבת גם אורך נשימה רב וגמישות המאפשרת לטפל בנקודות תורפה וצווארי בקבוק המשתנים לעיתים. בניגוד לציפיות הפוליטיקאים, תוצאות מדיניות לעידוד יזמות מקומית עשויות להראות רק בטווח הארוך, וגם זאת רק במידה ויש במקום תנאים מינימליים ליזום עסקים, כגון שוק מקומי בגודל מספיק (MOKRY 1988).

בנית הדימוי העירוני היתה לתחום נוסף שזכה להדגשה גוברת בפעילותן של רשויות מקומיות. מאמצי פרסום ובנית תדמית של הרשויות יכלו להיות מופנים לשני כיוונים עיקריים: (א) כלפי חוץ - משיכת משקיעים בתעשייה או בתירות, משיכת תיירים, משיכת אוכלוסייה חדשה וכדו'; (ב) כלפי פנים - שינוי הדימוי העצמי של תושבי העיר על מנת לשפר את הקשר וההזדהות של התושבים עם המקום וליצור אווירה מעודדת לפיתוח וליזום עסקים על ידם. כיוון שני זה נבע גם לעיתים קרובות מהרצון להאדיר את תוצאות פועלם של נבחרים העיר. ביקורת שכיחה התייחסה לכך שמאמצי פרסום ובנית תדמית לא היו ממוקדים כלפי אוכלוסיית יעד ומטרות שהוגדרו בבהירות ולפיכך לא יכלו להשיג תוצאות משמעותיות (ASHWORTH AND VOOGD 1991; PUMAIN 1989).

**BOOSTERISM** מוניציפלי ותחרות בין ערים היו דפוסי פעולה מקובלים בארצות הברית (RAITZ 1988), אולם במדינות ריכוזיות יותר, כגון בריטניה, היתה שונות ניכרת בין רשויות מקומיות במידת המאמץ שהופנה לעידוד הפעילות הכלכלית (CAMINA 1974; WATTS 1987). זהות המפלגה השלטת וזמינות בסיס מס המספק משאבים שהם מעבר לאלה הדרושים לצורך אספקת השרותים המתחייבים על פי חוק השפיעו באופן המובהק ביותר על היקף המשאבים שהוקצו על ידי רשויות מקומיות בבריטניה לפיתוח כלכלי מקומי (BOYNE 1988). רשויות מקומיות בקנדה הוציאו סכומים גבוהים יחסית על פיתוח כלכלי במקומות שבהם הממשל המרכזי היה פעיל פחות בתחום זה. כלומר, העדר פעילות אפקטיבית והקצאת כספים למטרות אלו על ידי דרגי השלטון הגבוהים גרם לשלטון המקומי להיות מעורב יותר בנושא. בנוסף לכך, הערים המובילות בתחום הפיתוח הכלכלי המקומי היו המרכזים המטרופוליניים הגדולים, שנהנו ממשאבים כספיים ומידע מקצועי רב יותר. במטרופולינים הגדולים גם ננקטו הגישות החדשניות יותר, היתה התמקדות פחותה במשיכת מפעלי תעשייה, ופעילות רבה יותר למיצוי הפוטנציאל ליזמות כלכלית מקומית ולקידום מעמד המטרופולין

במערכת הכלכלית העולמית באמצעות טיפוח מגזר השרותים העסקיים (GERTLER 1990). עליתן של אסטרטגיות פיתוח ביוזמת דרג השלטון המקומי איננה בהכרח תהליך חד כיווני. מספר מחקרים שנערכו בצפון אמריקה, שם קיימת מסורת ארוכה של יוזמה מקומית לפיתוח כלכלי, הציגו את התופעה בפרספקטיבה הסטורית רחבה. ARTIBISE (1982) תאר את המעבר מ-BOOSTERISM מוניציפלי ל-CORPORATISM בערי מערב קנדה. ההתפתחות העירונית בקנדה התאפיינה בסוף המאה ה-19 בתחרות חריפה בין ערים להשגת יתרונות כלכליים, ובמאמצי קידום אגרסיביים שנעשו על ידי המנהיגות העירונית. במנהיגות זו היו דומיננטיים אליטות של סוחרים ותעשיינים שזיהו את עצמם עם הקהילה המקומית. המעבר מ-BOOSTERISM ל-CORPORATISM התרחש בעשורים הראשונים של המאה העשרים והיה קשור בעליתן של אליטות המזוהות עם אינטרסים בין-אזוריים ובין-לאומיים ועם חברות רב-מיקומיות גדולות המאפיינות את הקפיטליזם המודרני. בתקופה זו הצטמצמה האוטונומיה שניתנה לרשויות המקומיות והכוח השלטוני התרכז בדרגים גבוהים יותר שמרכזם במטרופולינים הגדולים (ARTIBISE 1982). גלישתן של רשויות מקומיות רבות לגרעונות גדולים והגעתן אף לפשיטת רגל, בעקבות המאמצים הנמרצים לעידוד פיתוח כלכלי מקומי, היתה גורם מרכזי לצמצום האוטונומיה המקומית. דרג השלטון הגבוה יותר - הפרובינציאות - שנאלץ לחלץ את הרשויות המקומיות המתמוטטות מהבוץ, הטיל בעקבות זאת פיקוח הדוק יותר על פעילותן הכספית של הרשויות המקומיות והגביל בחקיקה את סמכותן להעניק תמריצים לפיתוח כלכלי. המגבלות הסטטוטוריות וחולשתן הכספית של הרשויות המקומיות הביאו, לפיכך, לדעיכתו של ה-BOOSTERISM המוניציפלי בקנדה למשך עשרות שנים (GERTLER 1990).

פירוק ה-GREATER LONDON COUNCIL ב-1986 היווה דוגמה נוספת לקיצה של יוזמה מקומית. מפלגת הלייבור, ששלטה בעיריית לונדון רבתי בשנים 1981-1986, הנהיגה מדיניות כלכלית יוזמת שהיוותה מעין משקל נגד למדיניות הממשלה השמרנית (GREATER LONDON COUNCIL 1985; COCHRANE 1990). אולם, העימות הגלוי עם השלטון המרכזי הוביל בסופו של דבר להחלטתה של ממשלת תאצ'ר לפרק את ה-GLC (O'LEARY 1987). מכשירים כגון ENTERPRISE ZONES (אזורי סחר חופשי) ובפרט URBAN DEVELOPMENT CORPORATIONS (רשויות לפיתוח עירוני) הפועלים ברמה המקומית, אך יונקים את סמכותם מהשלטון המרכזי, עשויים גם הם להצר את דרכו של השלטון המקומי (HALL 1988). ה-URBAN DEVELOPMENT CORPORATIONS שימשו כמכשיר מרכזי של ממשל תאצ'ר בבריטניה מאז 1981. גופים אלה מחליפים למעשה את השלטון המקומי בתור הסמכות התכנונית באזורים בהם הם פועלים. אלה הם גופים לא נבחרים האמורים לבטל את אי הודאות הפוליטית הכרוכה בדמוקרטיה מקומית, שלדעת הממשלה השמרנית הרתיעה משקיעים פרטיים בערים הגדולות שנשלטו על ידי הלייבור. הציפיה היא שגופים אלה יפעלו בצורה עסקית-יוזמת בניגוד לפעולה הביורוקרטית של העירייה. הממשלה העבירה תקציבים גדולים לגופים אלה, שהידוע שבהם הוא ה-LONDON DOCKLANDS DEVELOPMENT CORPORATION, גם כאשר השתתפותה בתקציבי הרשויות המקומיות צומצמה מאוד (PARKINSON AND EVANS 1990).

מכאן, שמדיניות פיתוח כלכלי לא זהירה, המכניסה את הרשות המקומית להתחייבויות

כספיות שהן מעבר ליכולתה, עימות פוליטי חזיתי עם השלטון המרכזי, והקמת גופים סטטוטוריים הפועלים ברמה המקומית אך יונקים את מקור סמכותם מהשלטון המרכזי יכולים להביא את הקץ על היוזמה המקומית. זאת בנוסף לתמורות כלכליות ופוליטיות רחבות יותר המשפיעות על מרחב הפעולה שמותירה מדיניות הממשל המרכזי ליוזמה מקומית. חלק מהדינמיקה של אסטרטגיות לפיתוח מקומי נובעת לפיכך מהכורח המתמיד להתאמת דפוסי הפעולה לכללים משתנים הנקבעים על ידי השלטון המרכזי, תוך כדי זיהוי נישות בהן יש לשלטון המקומי מרווח פעולה.

## 2.2 הערכת האסטרטגיות

באיזו מידה הגשימו אסטרטגיות פיתוח שננקטו ביוזמת הדרג המקומי את הציפיות שנתלו בהן? קיימת עדין אי ודאות בנוגע למידה בה מאמצי פיתוח ביוזמת הדרג המקומי מסוגלים להביא ליותר מאשר שינויים שוליים בתהליכים גאוגרפיים-כלכליים ארוכי טווח. ניתן גם לטעון שהתחרות בין ערים, המהווה מאפיין מרכזי של אסטרטגיות פיתוח ביוזמה מקומית, כרוכה בבזבוז משאבים מנקודת מבטו של המשק הלאומי, מכיוון שהיא במידה רבה משחק-סכום-אפס בו הצלחת האחת היא על חשבון השניה (RUBIN 1986). במסגרת תחרות זו נגררות רשויות מקומיות למאמצים הכרוכים בהוצאה כספית ניכרת לצורך קידום הכלכלה המקומית, לעיתים קרובות ללא ביצוע הערכות מוקדמות לגבי עלות המאמצים ביחס לתועלת מהם (GERTLER 1990). הערכת יוזמות הדרג המקומי היא קשה מכיוון שהמדיניות הנקוטה על ידיו איננה פועלת לאורך זמן בדפוסים קבועים, אלא נוטה להשתנות תדירות ולכלול יוזמות רבות שלכל אחד מהן תקציב קטן (CAULSON 1990).

RUBIN (1986) הראה שלהקמת ארגונים לפיתוח כלכלי מקומי היתה השפעה על הגברת פעילותה של הרשות המקומית בתחום הפיתוח הכלכלי. אולם ממצא זה איננו מעיד על האפקט שהיה לפעילות זו. פעילותם של ארגונים שלא למטרות רווח, שעסקו בעידוד הפעילות הכלכלית בערים שונות בארצות הברית, היתה אולי כדאית מבחינת מספר מקומות העבודה שיצרו ביחס למשאבים שהושקעו בהם, אולם פעילות זו השפיעה רק במידה שולית על תהליכים כלכליים, דמוגרפיים וגאוגרפיים רחבים (HUMPHREY, ERICKSON AND OTTENSMEYER 1988). השפעת הבדלים ברמות המיסוי המקומי נמצאה גם היא כזניחה, למרות היותה תכופות במוקד ויכוחים פוליטיים (STAFFORD 1980). KIRBY (1985) הביע גם הוא ספקות לגבי הכדאיות הכלכלית שב-BOOSTERISM מוניציפלי נמרץ, ומרבית העדויות מצביעות על כך שפעילות השלטון המקומי היתה בעיקר בגדר תחרות על משאבים קיימים, כאשר תהליכים מרכזיים היו מעבר ליכולת ההשפעה של הרשות המקומית הבודדת (RUBIN 1986). שיקול מוחשי ואמיתי מבחינתה של הרשות המקומית היה שהצמיחה מביאה לגידול בבסיס המס, בפרט לאור העובדה שתפקודים תעשייתיים ומסחריים משלמים ברוב המקרים מיסים מקומיים בגובה שהוא מעבר לעלות השרותים המסופקים להם על ידי הרשות המקומית (KITCHEN 1985).

מחקרים אחרים הצביעו על תמורות בנוף העירוני כתוצאה מהמעורבות הגוברת של

השלטון המקומי בתחומי הפיתוח הכלכלי. לדעת HARVEY (1989) תמורה זו חשפה את המרחב העירוני לדגמי פיתוח חדשים והאיצה את הרפרודוקציה במרחב של פארקים לתעשיות עתירות מדע, תהליכי GENTRIFICATION בעידוד מוסדי, מרכזי סחר עולמיים, מרכזי בידור ותרבות ומרכזי קניות פוסט-מודרניסטיים. היוזמה המקומית שהתבטאה בתחרות חריפה על משיכת השקעות הגבירה עוד יותר את הגמישות המרחבית של חברות גדולות בהחלטות המיקום של יחידותיהם. עם זאת, מבעד למסווה של פרויקטים מצליחים וקידום הפיתוח העירוני החריפו בעיות של קיטוב חברתי-כלכלי. שותפויות פרטיות-ציבוריות היו לדעת HARVEY מעין סובסידיה לחברות ולמעמד בעלי ההון על חשבון תקציבים שקודם לכן הופנו להפעלת מנגנוני מדינת הרווחה. היתה נטיה להתמקד בשינוי הדימוי העירוני וברושם חיצוני, מתוך הנחה שאלה יניעו השקעות פרטיות, ולא במהות הבעיות הכלכליות והחברתיות. האסטרטגיות שהתמקדו בפיתוח פיסי נטו, לפיכך, ליצור פיתוח בלתי מאוזן, המאופיין בכיסי רווחה והשקעה מאסיבית לעומת אזורים נרחבים שבהם הוזנח הטיפול בבעיות החברתיות-כלכליות.

עליתן של אסטרטגיות לפיתוח מקומי יכולה גם להגדיל את הפערים בין רשויות מקומיות מבוססות, הנהנות מבסיס מס גדול יותר ומיתרונות ראשוניים בתחומים שונים, לרשויות חלשות, שאין להן את האמצעים הכספיים הנדרשים על מנת להתחרות על משאבי פיתוח. הנטייה הטבעית לחיקוי אסטרטגיות שהופעלו בהצלחה בערים אחרות עלולה להותיר מפסידים רבים, בעיקר מקרב הרשויות המקומיות החלשות, וזאת מכיוון שיש גבול למספר פארקי תעשיות עתירות ידע, חממות טכנולוגיות, מרכזי תרבות, בידור ונופש, קניונים ייחודיים וכדו' שהמשק הלאומי מסוגל לקלוט (AMIN 1991).

לצד זכות ניתן למנות את האפקטיביות הרבה יותר של פעילות מבוזרת של השלטון המקומי, בתקופות המתאפיינות בתנאי קפאון וקשיים כספיים בפעילות השלטון המרכזי, ובאי יציבות וגיוון מרחבי רב בתנאים הכלכליים, שהמדיניות הממשלתית איננה גמישה מספיק להתאים את עצמה אליהם. AMIN (1991) רואה במעורבות הגוברת של השלטון המקומי בפיתוח כלכלי צעד חיובי לזיהוי ולטיפול פרטני בבעיות מקומיות, אם כי בפועל נטית החיקוי המופרזת גורמת לכך שיתרון זה אינו ממומש במלואו. HARVEY (1989) מצין גם את תחית רעיון העיר כחברה קולקטיבית כמימד חיובי של תחית היוזמה המקומית.

הערכת אסטרטגיות של פיתוח מקומי איננה יכולה להסתמך אך ורק על ניתוח נתונים מצרפיים ומגמות רחבות, מכיוון שרוב האסטרטגיות מיועדות מעצם טבען להשיג השפעה מקומית בלבד. ההתפתחות הכלכלית-היסטורית של ערים ואזורים היא בעלת חשיבות רבה בהערכת אסטרטגיות אלו, מכיוון שהכלכלה המקומית מורכבת משכבות של מלאי הון שהורבדו במשך תקופה ממושכת (MASSEY 1984), ושקשה לשנותם באופן רדיקלי במהירות (CLARK, 1986 GERTLER AND WHITEMAN). בנוסף לכך, לתנאים פוליטיים מקומיים ולמסגרות פוליטיות-ארגוניות ספציפיות למקום יש משקל מרכזי בהבנת התפתחותן של אסטרטגיות פיתוח מקומי (VAZQUEZ-BARQUERO 1987). מחקר ברמת מיקרו הוא חיוני, לפיכך, לצורך הערכת האסטרטגיות.

גורמים לעלייתו של אסטרטגיות לפיתוח מקומי בישראל

שלושה תהליכים הקשורים זה בזה עודדו את עלייתו של אסטרטגיות לפיתוח מקומי שננקטו ביוזמת ערים לא מטרופוליניות בישראל ובפרט ערי הפיתוח:

1. תמורות כלכליות ופוליטיות חיצוניות. תמורות אלו התבטאו בירידת האפקטיביות של התמריצים הממשלתיים לפיזור התעשייה ובהחלשות כללית בסמכות השלטון המרכזי בישראל. ניתן לזהות ארבעה שלבים עיקריים בהתפתחות מדיניות התיעוש המרחבית בישראל (RAZIN 1990B). בשנים הראשונות לאחר קום המדינה (1948-1955) טרם היתה מדיניות ברורה ופיזור התעשייה היה מותנה בהחלטות אד-הוק שהתקבלו בעקבות יוזמת אנשים מהדרגים הכלל ארציים והמקומיים. בשלב שני (1956-1967) התגבשה מדיניות ממשלתית דומיננטית, שנשענה על יוזמתו וסגנון פעולתו של שר המסחר והתעשייה פנחס ספיר והותירה מרווח מועט ביותר ליוזמות מקומיות. בשלב שלישי (1967-1975), כללים ביורוקרטים פורמליים החליפו בהדרגה את היוזמה של התקופות הקודמות. המדיניות הממשלתית התמסדה אך איבדה מגמישותה, ולא התאימה את עצמה לשינויים בתנאים כלכליים ולעלייתו של מטרות לאומיות מתחרות. בשלב רביעי, מאמצע שנות השבעים ועד 1990, אינטרסים פוליטיים ואינרציה ביורוקרטית לא איפשרו לבצע במדיניות, שגובשה על רקע תנאי שנות החמישים, שינויים שהם יותר מאינקרמנטליים. המדיניות התקשתה להשיג תוצאות משמעותיות בתנאים של קפאון במשק הישראלי ותקציבים ציבוריים מצטמצמים (רזין עומד להופיע).

ירידת האפקטיביות של מדיניות פיזור התעשייה, שנשענה בראש וראשונה על תמריצי החוק לעידוד השקעות הון, היתה חלק מתהליך נסיגה רחב יותר של מנגנוני מדינת הרווחה בישראל במהלך שנות השבעים והשמונים. בנוסף למצוקת הקופה הציבורית, גבר גם הפיצול וחוסר התיאום בפעילות זרועותיה השונות של הממשלה; תופעה שניתן לכנותה "פאודליזם" מוסדי. "פאודליזם" זה לא איפשר גיבוש ראייה כוללת ואינטגרטיבית בנושא שרותי הרווחה והיקשה על התאמת המערכות לתנאים ולאילוצים חדשים. לנוכח נסיגת הממשל המרכזי מביצוע אפקטיבי של מחויבותיו בתחום הרווחה, השלטון המקומי הפך להיות מעין "קו מגננה" שני בתחום זה (בן-אליא 1990).

המערכת הפוליטית שעוצבה על ידי מפא"י לאחר קום המדינה התאפיינה במידה גבוהה של ריכוזיות ושל מעורבות ממשלתית בכל תחומי המשק. ריכוזיות זו נבעה מהרקע האידאולוגי הסוציאליסטי של המפלגה ומהדמויות הכריזמטיות והדומיננטיות שעמדו בראשה. הרשויות המקומיות העירוניות סבלו מחולשה רבה, גם מכיוון שנחשבו בשנותיה הראשונות של המדינה למעוזי כוח של הימין. הירידה במידת הסמכותיות של הממשל המרכזי, בעקבות מלחמת יום הכיפורים וגל פרשיות השחיתות, שהחישו את עזיבת המנהיגות הותיקה והכריזמטית, יצרה אפשרויות חדשות ליוזמה מקומית. תנועת הליכוד, שעלתה לשלטון ב-1977, היתה מחויבת יותר, לפחות פורמלית, לעקרונות משק חופשי. יתרה מכך, הפעלת שיטת הבחירות הישירות לראשי עיריות ומועצות ב-1978, והמדיניות התקציבית הממשלתית

שהגדילה את הסתמכותן של רשויות מקומיות על הכנסות עצמיות בשנות השמונים, תרמו לחיזוקו של השלטון המקומי (אלעזר וקלכהיים 1987). המשבר הכלכלי והמציאות הפוליטית בישראל של שנות השמונים פתחו, לפיכך, פתח רחב יותר ליוזמת השלטון המקומי, לאחר תקופה של כעשרים שנים שבהן בלמה עוצמת פעולתו של השלטון המרכזי יוזמה כזו.

2. עלית דור חדש של מנהיגות פוליטית בערי הפיתוח. בשנותיה הראשונות של המדינה, עיירות הפיתוח החדשות נוהלו ברוב המקרים על ידי פקידים ממונים שלא מבין תושבי הישוב, רובם מבין הפעילים או המקורבים לתנועת העבודה, שהתגוררו במושבים או בקיבוצים סמוכים (COHEN 1974; וייס 1970). בערים שבהן היה גלעין של אוכלוסיה מבוססת יותר, כגון באר שבע (בן אליא 1975), ראש העיר בא בדרך כלל מאותה קבוצה. מספר ראשי ערים מטיפוס זה היו פעילים בקידומן הכלכלי של עריהם עד שגובשה המדיניות הממשלתית של פיזור התעשייה במחצית השניה של שנות החמישים. תושבים מקומיים, בדרך כלל מבני עדות המזרח, נבחרו בהדרגה כראשי ערים ומועצות בעיירות הפיתוח. אולם אלה נטו להיות "עסקני עדות" שטופחו על ידי הממסד המפלגתי הכלל ארצי, ושימשו במידה רבה כסוכנים-מתווכים בין הממסד הפוליטי הותיק לתושבי עיירות הפיתוח (אלעזר וקלכהיים 1987; וייס 1970).

במהלך שנות השבעים והשמונים היתה חדירה גוברת של בני עדות המזרח למערכת הפוליטית הישראלית. חדירה זו היתה קשורה בהתגבשות תנועות המחאה של בני עדות המזרח כנגד הממסד הותיק שזוהה עם תנועת העבודה (GRADUS 1984). דור חדש של מנהיגות פוליטית עלה בעיירות הפיתוח. בני דור זה היו תלויים פחות בממסד הפוליטי הותיק ובחלקם הגדול נטו לתנועת הליכוד. ראשי ערים ומועצות צעירים של עיירות פיתוח רבות גילו מעורבות רבה יותר ויותר בקידום עריהם, תוך ניצול עמדות הכוח שרכשו במפלגותיהם ובכנסת לצורך קידום עניני הפיתוח המקומי.

3. תפיסות תכנוניות משתנות. המדיניות הכלכלית המרחבית בישראל נטתה לחקות אסטרטגיות רווחות במדינות המובילות בתחומים הרלוונטיים של תכנון, בדרך כלל לאחר פער זמן של כעשור (RAZIN 1990B). תוכניות שגובשו בשנותיה הראשונות של המדינה הושפעו מעקרונות בנוסח התאוריה של המקומות המרכזיים ומתאוריות מיקום תעשיות מהמחצית הראשונה של המאה העשרים, והתייחסו לאמצעי תחבורה שהיו מקובלים בתחילת המאה העשרים או אפילו לפני כן. מדיניות פיזור התעשייה שהופעלה במחצית השניה של שנות החמישים הושפעה מדו"ח ועדת ברלאו הבריטית מ-1940 ומחוק תפרוסת התעשייה הבריטי מ-1945 (HALL 1982). המודעות לחשיבות שבקידום היזמות המקומית ואסטרטגיות פיתוח ביוזמה מקומית הגיעה לישראל בשנות השמונים (RAZIN 1988; אברהם 1985), זמן מה לאחר שהספרות התכנונית הבריטית והאמריקאית החלה להדגיש את הצורך במיצוי הפוטנציאל המקומי והיוזמה המקומית, ולאחר שאסטרטגיות לפיתוח מקומי מהטיפוסים שתוארו בסעיף הקודם זכו לתפוצה גוברת בחו"ל.

ההתארגנויות המקומיות לפיתוח כלכלי בישראל של שנות השמונים היו משני טיפוסים עיקריים (קלוזנר ושמיר-שנאן 1988): (א) יוזמה המושתתת על פעולותיו של ראש הרשות המקומית הפועל לבדו, בסיוע עוזר מקצועי או בסיוע צוות; (ב) יוזמה המושתתת על

פעילותן של חברות כלכליות עירוניות או עמותות לקידום הפיתוח הכלכלי. מטרות ההתארגנויות המקומיות היו בדרך כלל ליצב את בסיס התעסוקה המקומי, לגוונן, להרחיבו ולהעשירו. דרכי הפעולה העיקריות שננקטו היו: פניות והפעלת לחצים על משרדי ממשלה לסיוע בהבאת מפעלים ופעילויות אחרות בנסיון לזכות בנתח גדול ככל האפשר מהמשאבים הציבוריים המצטמצמים; מתן עזרה למפעלי הישוב ולתשתית הכלכלית המקומית הקיימת; עבודה לצד משקיעים חיצוניים בבואם לישוב, סינון מציעי השקעות בהתאם למטרות הישוב ולהעדפותיו ותיווך בין המשקיעים למסד הפוליטי-ביורוקרטי; שיווק העיר באמצעות הכנת "תיקי פרויקט" ונסיונות למשוך משקיעים חיצוניים.

בשנות השמונים המאוחרות גברה בהדרגה נכונותן של רשויות מקומיות ליזום פעילות בתחומי הפיתוח הכלכלי שאינן נסמכות על התקציב הממשלתי. חברות פיתוח של הרשות המקומית היו לכלי מרכזי שזכה לפריחה מחודשת בשנים אלו (מגמה - יועצים לניהול ותכנון 1990; רזין 1988). מטרה מרכזית שיכלה להצדיק הקמתן של חברות כלכליות עירוניות היתה יזום פרויקטים כלכליים שלא נמצא היזם הפרטי שיהיה מוכן לקדם, בשעה שיעדי הפיתוח העירוני מצדיקים את מתן הדחיפה הראשונית על ידי חברה ציבורית. החברה הכלכלית העירונית מהווה בגישה זו "חלוץ" בפיתוח תחום מסוים תוך נשיאה בסיכון מחושב. החברה יכולה לבצע בעצמה את הפרויקט או לשווק אותו ליזמים פרטיים לאחר שלב התכנון והפיתוח הראשוני. חברות עירוניות עסקו לעיתים קרובות גם במתן שרותים קבלניים לעיריה ובניהול נכסים עירוניים, שהיוו מקור מימון שוטף לחברה, והן גם יכלו לרכז את הטיפול במשקיעים ובשיווק העיר. הפופולריות הרבה של החברות העירוניות נבעה במידה רבה מגמישותן ומיכולתן לעקוף מגבלות חוקיות ומינהליות וסרבול ביורוקרטי המאפין את הרשות המקומית עצמה. החברות העירוניות פטורות מקיום מכרזים למסירת עבודות, מהסכמי שכר המחיבים את העיריה ויכולות לשמש כאמצעי לעקוף פיקוח ציבורי ומגבלות שמטיל השלטון המרכזי על פעילות העיריה. יש לציין, שבפועל רק חלק מהחברות אכן גילו יוזמה של ממש בתחום הפיתוח הכלכלי וחלק גדול מהחברות לא היו רווחיות, ואף תוקצבו על ידי הרשות המקומית (מגמה - יועצים לניהול ותכנון 1990).

הפרטת שרותים מהווה תהליך נוסף המגביר את גמישותה של הרשות המקומית. תופעת ההפרטה איננה חדשה בשלטון המקומי, אך המודעות ליתרונות הכרוכים בה גברה בשנות השמונים. הישום לא היה בהכרח אמיתי לגמרי והתבטא לעיתים קרובות בהעברת האחריות לאספקת שרותים לחברות עירוניות ולאיגודי ערים (בן אליא 1990ב). עם זאת, "הפרטה" מסוג זה היוותה לעיתים מרכיב מרכזי בפעילותן של חברות עירוניות שעסקו גם בקידום הפיתוח העירוני. ניתן אולי לראות בהתקשרויות עם גורמים פרטיים לצורך אספקת שרותים, שלב מקדים בחיזוק הקשר בין המגזר הציבורי המקומי למגזר הפרטי, העשוי להביא בשלב מתקדם יותר גם להתארגנותן של שותפויות ציבוריות-פרטיות לקידום הפיתוח המקומי. שותפויות כאלו מהטיפוס המקובל בארצות הברית ובבריטניה אינן קיימות עדין בישראל (פלזנשטיין, ג'אנר-קלוזנר ווולף 1991). ריכוזיות מוקדי השליטה של הכלכלה הישראלית בתל אביב והעדר בנקאות אזורית הם מן הגורמים העשויים להקשות על גיבוש שותפויות מסוג זה על בסיס מקומי ואזורי.



פרק 4

התפתחות ערי מישור החוף הדרומי והנסיבות לעלייתה של יוזמה מקומית

ארבע משש הערים השוכנות במישור החוף הדרומי של ישראל - אשקלון, יבנה, קרית מלאכי ושדרות - נוסדו בשנים 1948-1951. יבנה, קרית מלאכי ושדרות היו ערי פיתוח טיפוסיות, שהוקמו כמעברות ואוכלסו בעולים חדשים. קרית מלאכי ושדרות הוקמו בלב אזורים של התישבות כפרית ותיקה, בעוד שיבנה הוקמה באתר עיירה ערבית נטושה. אשקלון צמחה גם היא מגלעין העיירה הערבית הנטושה מג'דל, סביבה הוקמו מעברות שאוכלסו בעולים. אולם בשונה משלוש הערים האחרות, אשקלון כללה גם גלעין של אוכלוסיה מבוססת בשכונת אפרידר שהוקמה על ידי עולים מדרום אפריקה. שכונה זו, שהיתה בשנותיה הראשונות ישוב עצמאי, אוחדה עם מגדל-אשקלון ב-1955. קרית גת ואשדוד נוסדו ב-1956 עם תכנון פיסי, כלכלי, ובמקרה של קרית גת גם חברתי, מקיף יותר. קרית גת נועדה לשמש כמרכז אזורי לחבל לכיש, וכללה גלעין מיסד של אוכלוסיה ותיקה. אשדוד תוכננה מלכתחילה כעיר גדולה, שבמוקדה הכלכלי נמל ששירת מאז 1965 את דרום הארץ ומטרופולין תל אביב.

בחינת ההתפתחות הדמוגרפית של הערים מצביעה על כך שאלו שהוקמו ראשונות, ללא גלעין של אוכלוסיה מבוססת, היו הבעייתיות יותר וצמחו לאט (איור 2). יבנה, קרית מלאכי ושדרות הגיעו לאוכלוסיה של כ-10000 תושבים בלבד בסוף שנות השבעים. אשדוד וקרית גת, שהוקמו מאוחר יותר, צמחו במהירות רבה יותר, וקרית גת אף עברה תוך שנים ספורות את גודלה המתוכנן של 8000 תושבים. מכאן, שבדומה לשכונות העולים (חסון 1977), הגורם שקבע יותר מכל את דפוסי התפתחות הערים החדשות עד לשנות השבעים היה בעיקר טיב התכנון והאכלוס הראשוניים.

רעיונות מוקדמים לבסס את הערים כמרכזי מסחר ושרותים לסביבתן הכפרית התבררו כבעלי פוטנציאל מוגבל ביותר (שחר 1970). שטחי השוק של הערים התפתחו באיטיות רבה, פרט לזה של אשקלון ששימשה כעיר נפה מרכזית (כהן 1967; קיפניס 1975). שטחי השוק גם התבססו על כוח הקניה המוגבל של אוכלוסית המושבים בלבד. במקום לשרת את האוכלוסיה הכפרית, שימשה עבודה עונתית בקיבוצים ובמושבים סמוכים כמקור תעסוקה עיקרי לתושבי העיירות בשנות החמישים. אחוז גבוה מתושבי העיירות, שהגיע ל-31.1% בשדרות ול-40.7% בקרית מלאכי, הועסק עדין בחקלאות ב-1961 (לוח 1). שתי הערים שהוקמו מאוחר יותר - אשדוד וקרית גת - היו היחידות שהוחל בתיעושן בשלב הראשון של ההקמה.

עיקר הפיתוח הכלכלי התבצע מאז שנות החמישים המאוחרות במסגרת המדיניות הממשלתית של פיזור התעשייה, וב-1972 היתה התעשייה מעסיק עיקרי בכל שש הערים. הירידה באפקטיביות מדיניות התיעוש המרחבית הממשלתית, השתקפה בגידול במשקל השרותים הציבוריים בין 1972 ל-1983 (לוח 1). כלכלת שש הערים התבססה לפיכך בעיקר על השילוב של מפעלי תעשייה בוגרים הנתונים בבעלות חיצונית ומגזר שרותים ציבוריים מנופח, כאשר התעשייה היתה דומיננטית במיוחד בשדרות ובקרית גת, והשרותים הציבוריים בלטו יותר

לוח 1: עובדים תושבי ערי מישור החוף הדרומי לפי ענפים נבחרים, 1961-1983 (באחוזים מכלל העובדים תושבי כל עיר)

| ענף/שנה                          | איבנה | אשדוד | אשקלון | מלאכי | קרית אגת | קרית | אשדוד |
|----------------------------------|-------|-------|--------|-------|----------|------|-------|
| <b>חקלאות</b>                    |       |       |        |       |          |      |       |
| 1961                             | 25.0  | 4.6   | 19.6   | 40.7  | 17.1     | 31.1 | 8.2   |
| 1972                             | 3.8   | 1.1   | 4.8    | 6.7   | 5.5      | 8.2  | 4.9   |
| 1983                             | 3.2   | 1.1   | 2.8    | 7.4   | 3.3      | 4.9  | ..    |
| <b>תעשייה</b>                    |       |       |        |       |          |      |       |
| 1961                             | 12.3  | 30.6  | 22.7   | 13.0  | 39.1     | 26.3 | 40.9  |
| 1972                             | 42.3  | 32.0  | 29.2   | 30.7  | 44.7     | 40.9 | 45.8  |
| 1983                             | 39.0  | 37.8  | 30.0   | 30.2  | 44.5     | 45.8 | ..    |
| <b>בינוי</b>                     |       |       |        |       |          |      |       |
| 1961                             | ..    | ..    | 13.7   | ..    | 9.4      | ..   | 5.0   |
| 1972                             | 15.5  | 6.2   | 10.5   | 13.8  | 10.4     | 5.0  | 6.3   |
| 1983                             | 8.2   | 4.0   | 7.0    | 5.6   | 4.5      | 6.3  | ..    |
| <b>מסחר, שירותי אוכל והארוחה</b> |       |       |        |       |          |      |       |
| 1961                             | ..    | ..    | 12.1   | ..    | 5.4      | ..   | 4.3   |
| 1972                             | 5.3   | 7.9   | 10.1   | 10.2  | 6.0      | 4.3  | 4.0   |
| 1983                             | 5.8   | 8.9   | 10.1   | 8.4   | 9.2      | 4.0  | ..    |
| <b>תחבורה וכדו'</b>              |       |       |        |       |          |      |       |
| 1961                             | ..    | ..    | 4.7    | ..    | 2.3      | ..   | 2.2   |
| 1972                             | 4.5   | 24.4  | 7.9    | 3.0   | 4.5      | 2.2  | 0.7   |
| 1983                             | 3.5   | 12.8  | 6.2    | 4.0   | 2.5      | 0.7  | ..    |
| <b>פיננסים ושרו-</b>             |       |       |        |       |          |      |       |
| <b>תים עסקיים</b>                |       |       |        |       |          |      |       |
| 1961                             | ..    | ..    | 2.3    | ..    | 1.9      | ..   | 2.2   |
| 1972                             | 1.7   | 3.4   | 3.4    | 3.0   | 2.5      | 2.2  | 2.8   |
| 1983                             | 5.9   | 5.2   | 5.9    | 3.0   | 4.4      | 2.8  | ..    |
| <b>שרותים ציבוריים</b>           |       |       |        |       |          |      |       |
| 1961                             | ..    | ..    | 18.2   | ..    | 20.6     | ..   | 26.7  |
| 1972                             | 18.1  | 18.8  | 25.9   | 26.8  | 19.6     | 26.7 | 28.8  |
| 1983                             | 26.3  | 23.1  | 32.3   | 34.3  | 26.6     | 28.8 | ..    |

מקור: הל.מ.מ. מפקדי אוכלוסין ודיור.

הגדרות ענפי החקלאות, התעשייה, והפיננסים והשרותים העסקיים היו מעט רחבות יותר ב-1961 מאשר ב-1972 ו-1983.

.. אין נתונים.

באשקלון ובקרית מלאכי.

כל שש הערים התאפיינו במהלך שנות השישים והשבעים ברמות נמוכות של רווחה כלכלית וחברתית, כפי שהן משתקפות בנתוני רמות מינוע והשכלה חציונית (לוח 2). רמות הרווחה בערי מישור החוף הדרומי היו נמוכות במידה ניכרת מהממוצע הארצי וכן מאלו שברחובות ובבאר שבע - המרכזים העירוניים הגדולים שמצפון ומדרום. בתוך מישור החוף הדרומי, רמות המינוע באשדוד ובאשקלון היו הגבוהות ביותר. קרית גת היתה שלישית, וההשכלה החציונית בה אף הגיעה לרמתה של אשקלון; ויבנה, קרית מלאכי ושדרות היו הנחשלות ביותר. כתוצאה מכך, הערים סבלו ממאזני הגירה שליליים במשך כל שנות השישים והשבעים, פרט לאשדוד שנהנתה מצמיחה תעשיתית מהירה שנשענה על הקירבה לתל אביב ולנמל (איור 3). לעומת אשדוד, אשקלון סבלה ממאזני הגירה שליליים ואיבדה את מעמדה כעיר הגדולה ביותר באיזור (איור 2). רמות הרווחה הנמוכות ביבנה, קרית מלאכי ושדרות, הובילו לקפאון דמוגרפי (איור 2) ולמאזני הגירה שליליים, שהיו גבוהים במיוחד בשדרות (איור 3).

ההתפתחות הפוליטית בשש הערים היתה אופיינית לערי הפיתוח. ערים שהיה בהן גלעין ראשוני של אוכלוסייה מבוססת - אשקלון וקרית גת - זכו למנהיגים אפקטיביים שכיהנו בעיריית אשקלון עד 1965 ובמועצת קרית גת עד 1976. תפקודה של עיריית אשקלון הדרדר לאחר מכן, עד לשיא שהגיע ב-1977, כאשר שערוריות שחיתות הובילו למינוי ועדה קרואה. עיירות הפיתוח החלשות יותר - יבנה, קרית מלאכי ושדרות - נוהלו תחילה על ידי פקידים לא מקומיים שמונו על ידי משרד הפנים. תושבים מקומיים, בדרך כלל מבני עדות המזרח, נבחרו כעבור זמן מה כראשי מועצות. ראשי מועצות אלה היו קשורים בדרך כלל למפא"י (לוח 3), מכיוון שהשתייכות זו נחשבה ככדאית באותה תקופה לצורך הזרמת משאבים מהממסד הפוליטי והביורוקרטי הכלל ארצי. רמת הניהול של המועצות היתה נמוכה ובחלק מהן היתה תחלופה מהירה של ראשי מועצות. ראשי מועצות מסוג זה הנהיגו את שלוש העיירות ואת אשדוד במשך כל שנות השישים ובמקרה של שדרות עד 1983.

שלב חדש בהתפתחות הפוליטית של העיירות החל בשנות השבעים, כאשר ערי מישור החוף הדרומי היו למוקד המרכזי לצמיחת דור חדש של מנהיגות פוליטית מקומית. ראש עיריית אשדוד, שנבחר ב-1969, היווה אולי סנונית ראשונה לשינוי, בהשתייכותו הפוליטית לימין וברמת ניהול אפקטיבית בהרבה מזו של קודמיו. ראשי העיריות והמועצות שנבחרו בחמש הערים האחרות בין 1974 ל-1983 (ראש מועצת קרית מלאכי בן הדור החדש שרת בתפקיד למספר חודשים עוד ב-1969) גילו דמיון ביוגרפי מפתיע (ירושלמי 1989; עבר-הדני 1986). ארבעה מהחמישה היו ילידי מרוקו והחמישי נולד באירן. כולם נולדו בשנות הארבעים או בשנות החמישים המוקדמות, עלו לישראל כילדים והגיעו לרמות השכלה גבוהות, בפרט ביחס למקובל במקום מגוריהם. יתרה מזאת, כולם נבחרו לתפקידיהם בגיל צעיר - בשנות העשרים או בראשית שנות השלושים לחייהם - בדרך כלל לאחר מסע בחירות שתקף את המנהיגות הפוליטית המקומית מהסוג הישן והדגיש את מוצאם העדתי ואת צמיחתם מתוך השכונות ולא באמצעות הממסד הפוליטי הותיק. כל החמישה נבחרו מאוחר יותר לכנסת, שלושה מהם מטעם הליכוד, ושנים מטעם המערך. רובם הגיעו לעמדות כוח מרכזיות

לוח 2: ערי מישור החוף הדרומי - מכוניות פרטיות לאלף תושבים ומספר שנות לימוד חציוני, 1989-1964.

מכוניות פרטיות לאלף תושבים

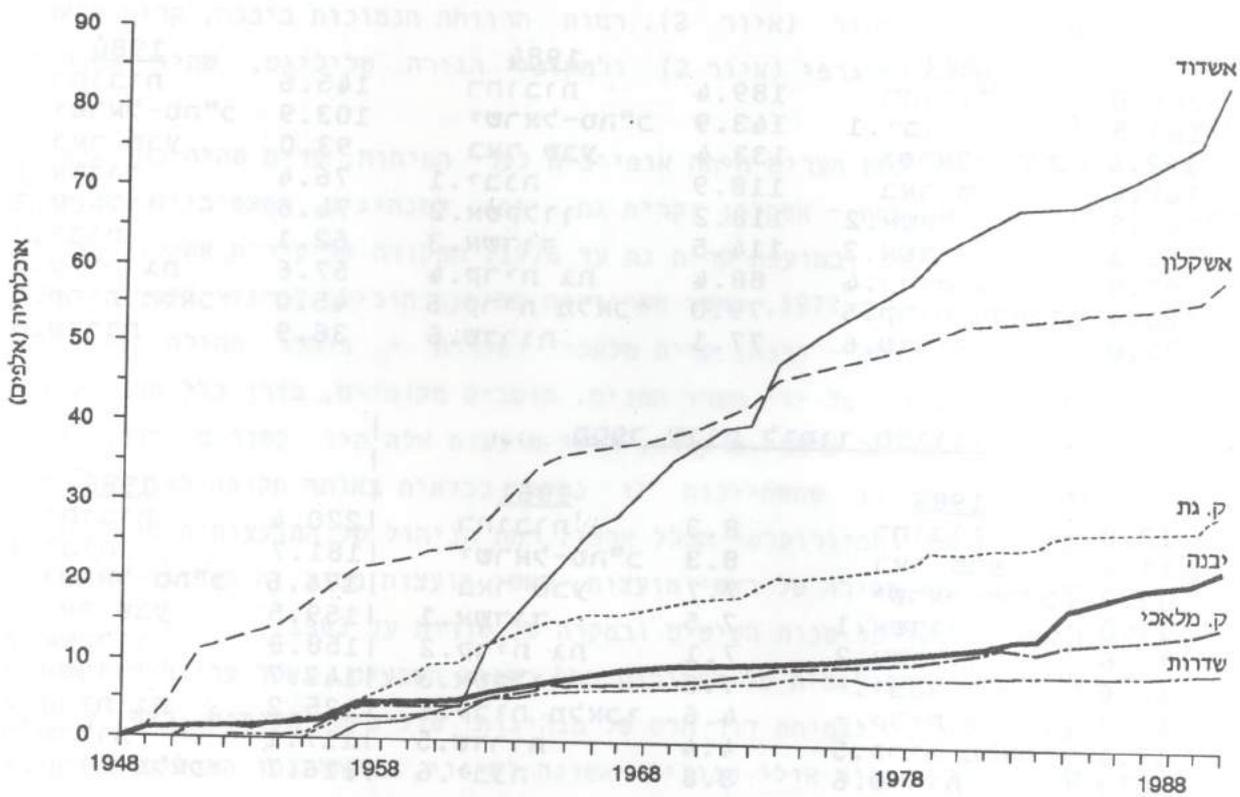
| <u>1975</u> |              | <u>1970</u> |              | <u>1964</u> |              |
|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| 116.1       | רחובות       | 70.9        | רחובות       | 30.4        | רחובות       |
| 81.7        | ישראל-סה"כ   | 49.3        | ישראל-סה"כ   | 24.9        | ישראל-סה"כ   |
| 68.5        | באר שבע      | 38.4        | באר שבע      | 22.4        | באר שבע      |
| 65.0        | 1.אשדוד      | 30.5        | 1.אשדוד      | 9.0         | 1.אשדוד      |
| 52.6        | 2.אשקלון     | 24.5        | 2.אשקלון     | 8.5         | 2.אשקלון     |
| 38.9        | 3.קרית גת    | 17.2        | 3.קרית גת    | 5.2         | 3.קרית גת    |
| 33.1        | 4.יבנה       | 13.8        | 4.יבנה       | 3.4         | 4.שדרות      |
| 28.4        | 5.קרית מלאכי | 9.9         | 5.שדרות      | 2.0         | 5.יבנה       |
| 23.7        | 6.שדרות      | 7.2         | 6.קרית מלאכי | 1.0         | 6.קרית מלאכי |

| <u>1987</u> |              | <u>1984</u> |              | <u>1980</u> |              |
|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| 208.0       | רחובות       | 189.4       | רחובות       | 145.6       | רחובות       |
| 165.5       | 1.יבנה       | 143.9       | ישראל-סה"כ   | 103.9       | ישראל-סה"כ   |
| 162.5       | ישראל-סה"כ   | 133.4       | באר שבע      | 93.0        | באר שבע      |
| 147.4       | באר שבע      | 118.9       | 1.יבנה       | 76.4        | 1.אשדוד      |
| 146.3       | 2.אשקלון     | 118.2       | 2.אשקלון     | 74.6        | 2.אשקלון     |
| 129.1       | 3.אשדוד      | 114.5       | 3.אשדוד      | 62.1        | 3.יבנה       |
| 107.9       | 4.קרית גת    | 88.4        | 4.קרית גת    | 57.6        | 4.קרית גת    |
| 106.4       | 5.קרית מלאכי | 79.0        | 5.קרית מלאכי | 45.0        | 5.קרית מלאכי |
| 93.0        | 6.שדרות      | 77.1        | 6.שדרות      | 36.9        | 6.שדרות      |

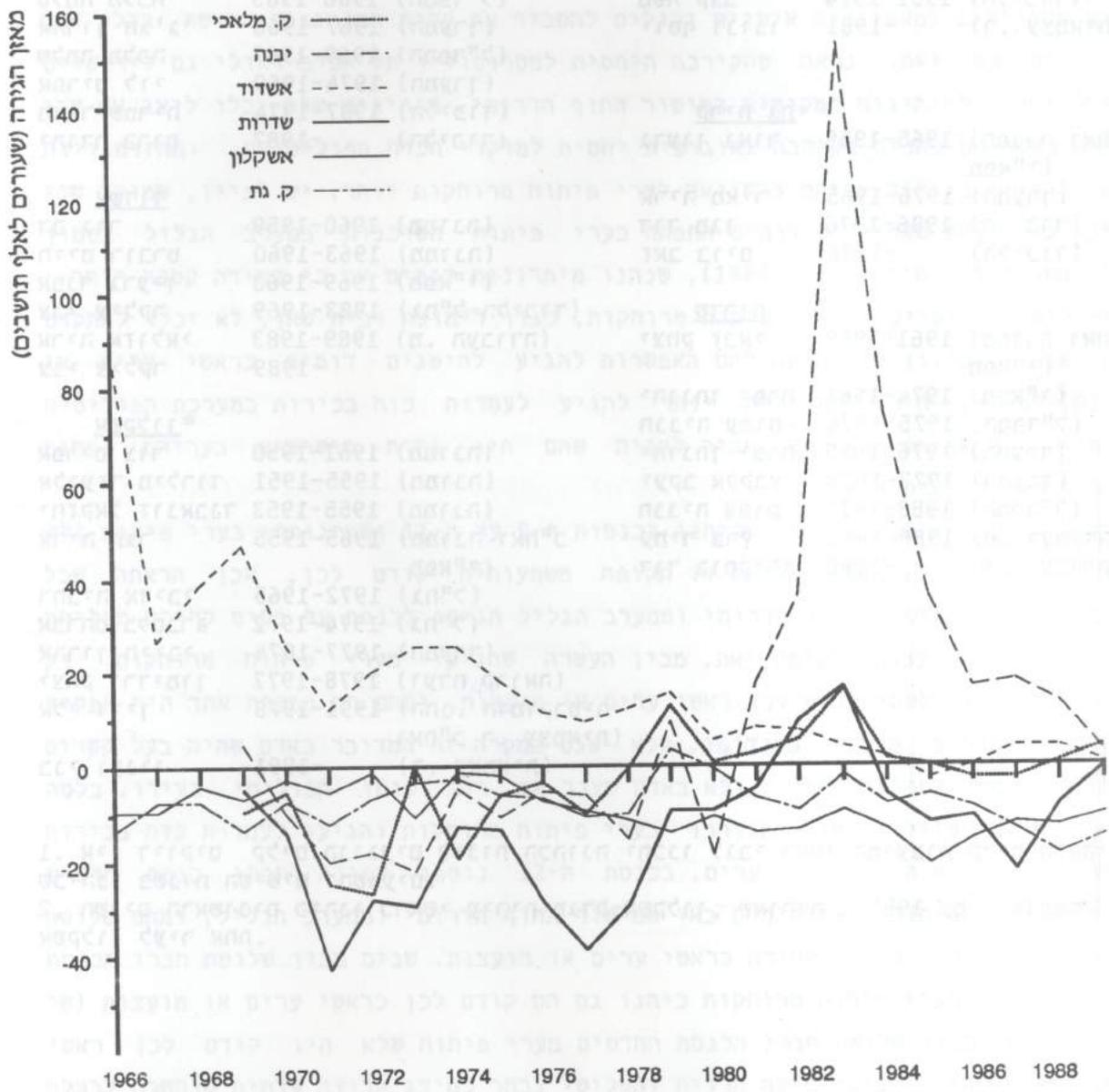
מספר שנות לימוד חציוני

| <u>1983</u> |              | <u>1961</u> |              | <u>1989</u> |              |
|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| 12.0        | רחובות       | 8.3         | רחובות       | 220.4       | רחובות       |
| 11.4        | באר שבע      | 8.3         | ישראל-סה"כ   | 181.7       | 1.יבנה       |
| 11.2        | ישראל-סה"כ   | 7.7         | באר שבע      | 174.6       | ישראל-סה"כ   |
| 11.0        | 1.אשדוד      | 7.5         | 1.אשדוד      | 159.5       | באר שבע      |
| 10.6        | 2.אשקלון     | 7.1         | 2.קרית גת    | 158.8       | 2.אשקלון     |
| 10.6        | -יבנה        | 7.0         | 3.אשקלון     | 142.7       | 3.אשדוד      |
| 10.6        | -קרית גת     | 4.6         | 4.קרית מלאכי | 125.2       | 4.קרית גת    |
| 10.4        | 5.קרית מלאכי | 4.4         | 5.שדרות      | 117.1       | 5.שדרות      |
| 10.3        | 6.שדרות      | 3.8         | 6.יבנה       | 116.7       | 6.קרית מלאכי |

מקורות: מכוניות פרטיות לאלף תושבים - הל.מ.ס. הרשויות המקומיות בישראל, סדרת פרסומים. מספר שנות לימוד חציוני - הל.מ.ס. - מפקדי אוכלוסין ודיוור.



איור 2: אוכלוסיה ערי מישור החוף הדרומי, 1948-1990  
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה



איור 3: מאזני הגירה בערי מישור החוף הדרומי, 1966-1989 (שעורים לאלף תושבים)  
 הנתונים אינם כוללים השתקעות ראשונה של עולים  
 מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

לוח 3: ראשי ערים ומועצות מקומיות במישור החוף הדרומי<sup>1</sup>

| <u>קרית מלאכי</u>             |             | <u>יבנה</u>                                |                |
|-------------------------------|-------------|--|----------------|
| 1960-1959 (מפא"י)             | חיים גושן   | 1955-1953 (ממונה)                          | אברהם טודוריס  |
| 1969-1960 (מפא"י)             | דוד עבודי   | 1960-1955 (מפא"י)                          | אהרון חג'ג'    |
| 1970-1969 (גח"ל)              | משה קצב     | 1963-1960 (מפא"י)                          | יוסף דואני     |
| 1974-1970 (המערך)             | דוד עבודי   | 1965-1963 (מפא"י)                          | אהרון חג'ג'    |
| 1981-1974 (הליכוד)            | משה קצב     | 1966-1965 (המפד"ל)                         | שלמה מלכה      |
| 1981- (ר. עצמאית)             | יוסף ונונו  | 1967-1966 (המערך)                          | אהרון חג'ג'    |
|                               |             | 1969-1967 (המפד"ל)                         | שלמה מלכה      |
|                               |             | 1974-1969 (המערך)                          | אפרים לוי      |
|                               |             | 1987-1974 (הליכוד)                         | מאיר שטרית     |
|                               |             | 1987- (הליכוד)                             | יהודה ברוס     |
| <u>קרית גת</u>                |             | <u>אשדוד</u>                               |                |
| 1965-1958 (ממונה ואח"כ מפא"י) | גדעון נאור  | 1960-1959 (ממונה)                          | דב גור         |
| 1976-1965 (המערך)             | אריה מאיר   | 1963-1960 (ממונה)                          | חיים רוברט     |
| 1986-1976 (הליכוד)            | דוד מגן     | 1969-1963 (מפא"י)                          | אבנר גרעין     |
| 1986- (הליכוד)                | זאב בויס    | 1983-1969 (גח"ל-הליכוד)                    | צבי צילקר      |
|                               |             | 1989-1983 (מ. העבודה)                      | אריה אזולאי    |
|                               |             | 1989-                                      | צבי צילקר      |
| <u>שדרות</u>                  |             | <u>אשקלון<sup>2</sup></u>                  |                |
| 1961-1958 (ממונה ואח"כ מפא"י) | יצחק זכאי   | 1951-1950 (ממונה)                          | אפרים צור      |
| 1974-1961 (מפא"י)             | יהונתן יפרח | 1955-1951 (ממונה)                          | אליעזר מילרוד  |
| 1975-1974 (המפד"ל)            | חנניה עמוס  | 1955-1953 (ממונה)                          | יחזקאל זונאבנד |
| 1976-1975 (המערך)             | יהונתן יפרח | 1965-1955 (ממונה ואח"כ מפא"י)              | אריה תגר       |
| 1977-1976 (המערך)             | יעקב אלקבץ  | 1972-1965 (גח"ל)                           | רחביה אדיבי    |
| 1983-1977 (המפד"ל)            | חנניה עמוס  | 1974-1972 (גח"ל)                           | אברהם בלסברג   |
| 1988-1983 (מ. העבודה)         | עמיר פרץ    | 1977-1974 (המערך)                          | אהרון חייבי    |
| 1988- (מ. העבודה)             | דוד בוסקילה | 1978-1977 (ועדה קרואה)                     | יצחק ורדימון   |
|                               |             | 1991-1978 (התנ. הדמוקרטית ואח"כ ר. עצמאית) | אלי דיין       |
|                               |             | 1991- (ר. עצמאית)                          | בני וקנין      |

1. אי דיוקים קלים הנוגעים לשנות הכהונה יתכנו לגבי ראשי המועצות קרית מלאכי ושדרות שכיחנו בשנות השישים והשבעים.
2. השנים הראשונים כיהנו כראשי עיריית מגדל-אשקלון, שאוחדה ב-1955 עם המועצה המקומית אשקלון לעיר אחת.

1950-1948

1950 1951 1952 1953 1954 1955 1956 1957 1958 1959 1960

מחלקת המחקר והסטטיסטיקה, משרד הפנים, תל אביב, 1991-1989

מחלקת המחקר והסטטיסטיקה, משרד הפנים, תל אביב, 1991-1989

במפלגותיהם, ושנים אף הגיעו לשולחן הממשלה (עד 1991). כולם אינם משרתים עוד כראשי ערים, אך במקרים רבים נבחרו אישים המקורבים אליהם להחליפם (לוח 3).

ערי מישור החוף הדרומי נהנו, לפיכך, מעמדת כוח רבת השפעה במערכת הפוליטית הישראלית של סוף שנות השמונים. חמש משש הערים היו מיוצגות בכנסת על ידי אנשים שעמדות הכוח שלהם נרכשו במידה רבה בזכות הצלחה בתפקידם כראשי עיריות ומועצות. תנאים מסויימים ומאפיינים אישיים יכולים להסביר את עלית המנהיגות החדשה בכל אחת מן הערים. עם זאת, נראה שהקירבה היחסית למטרופולין תל אביב ואולי גם לירושלים העניקה יתרון למנהיגות המקומית במישור החוף הדרומי. מנהיגים אלה יכלו ליצג את ערי הפיתוח כאשר הם נהנים מקירבה גאוגרפית יחסית למוקדי הכוח הפוליטיים, ומהזדמנויות רבות להצליח בקידום עריהם בהשוואה לערי פיתוח מרוחקות יותר. יש לציין, שמוקד שני של מנהיגות בעלת מאפיינים דומים התפתח בערי פיתוח השוכנות במערב הגליל בסמוך לשולי מטרופולין חיפה (שורץ 1988), שנהנו מיתרונות דומים אם כי במידה קטנה יותר.

פעילים פוליטיים בערי פיתוח מרוחקות, כגון דימונה ובית שאן, לא יכלו להתקדם באותו אופן, מכיוון שלא היתה להם האפשרות להגיע להישגים דומים כראשי ערים או מועצות. לפיכך, היה להם קשה יותר להגיע לעמדות כוח בכירות במערכת הפוליטית הלאומית, וגם אם הצליחו בכך, סביר להניח שהם היו פחות מושרשים בעריהם ופחות מחויבים לתמוך בפיתוחן.

בדיקה שכללה 14 אישים שכיהנו בכנסות ה-9 עד ה-11 ושהתגוררו בערי פיתוח (לא כולל מושבות הגליל) בזמן כהונתם או תקופה משמעותית קודם לכן, אכן הראתה שכל הארבעה שבאו ממישור החוף הדרומי וממערב הגליל הגיעו לכנסת על בסיס קרירה מצליחה כראשי ערים או מועצות. לעומת זאת, מבין העשרה שהגיעו מערי פיתוח מרוחקות, רק ארבעה היו בזמן כלשהו קודם לכן ראשי ערים או מועצות, ומהם רק במקרה אחד היה תפקיד ראש העיר מרכיב מרכזי בקידומו. אלא שגם במקרה זה המדובר באדם שהיה בעל קשרים טובים עם הממסד המפלגתי הבכיר ולא באדם שצבר את רוב כוחו הפוליטי בעירו. בלטה העובדה שאלה שנולדו או התגוררו בערי פיתוח מרוחקות והגיעו לעמדות כוח בכירות בסיעותיהם כלל לא היו ראשי ערים. בכנסת ה-12 נוספו שמונה חברי כנסת חדשים שהתגוררו בערי פיתוח. חמישה מהם באו ממישור החוף הדרומי וממערב הגליל, ומהם שלושה הגיעו לכנסת על בסיס קרירה כראשי ערים או מועצות. שנים מבין שלושת חברי הכנסת החדשים שהגיעו מערי פיתוח מרוחקות כיהנו גם הם קודם לכן כראשי ערים או מועצות (של ערד וטבריה). מבין שלושת חברי הכנסת החדשים מערי פיתוח שלא היו קודם לכן ראשי ערים, שנים היו נציגי סיעה חרדית והשלישי נבחר כמיצג קבוצה עדתית שנחשבה לבעלת כוח אלקטורלי. מכאן שבכנסת ה-12 היתה קרירה בתפקיד ראש עיר קרש קפיצה כמעט בלעדי עבור תושבי ערי פיתוח להבחרות לכנסת, פרט לנציגי סיעות חרדיות. בתנאים אלה יצוגן של ערי הפיתוח הסמוכות יחסית לאחד המטרופולינים גדל באופן ניכר ביחס לערי פיתוח מרוחקות יותר.

פרק 5

אסטרטגיות פיתוח בערי מישור החוף הדרומי בשנות השמונים

אסטרטגיות פיתוח שיכלו לנקוט ערים במישור החוף הדרומי היו תלויות במיקום העיר (קירבה למטרופולין, זמינות כוח אדם מסוגים שונים בעיר ובסביבתה, פוטנציאל כמקום מרכזי, מיקום במפות התמריצים הממשלתיות), באיתור העיר (פוטנציאל בתחומי הדיור והתירות, מאפיינים פיזיים של התשתית המסחרית, זמינות קרקע לפיתוח תעשייתי), במאפייני אוכלוסית העיר (מספר תושבים, רמת רווחה, הרכב חברתי), וכן בעמדות הכוח ובאישיותם של מנהיגי העיר. אסטרטגיות עיקריות והפוטנציאל היחסי של כל עיר ביחס לכל אסטרטגיה מסוכמים בלוח 4. הציונים בלוח מבוססים על שני מרכיבים: (א) מצבם הנוכחי של חברות ופרויקטים של פיתוח בכל עיר, כפי שמשקף בגודל, בשיעורי צמיחה, ובמידע על רווחיות ומצב כלכלי שסופק על ידי בעלי עסקים ואנשים המצויים בתחומי פיתוח שונים. (ב) הערכות לגבי סיכויי יוזמות ופרויקטים חדשים המבוססות על ראיונות עם אנשים מהקהילה העסקית, מתכננים ויועצים פרטיים, ודו"חות כדאיות כתובים. הציונים מהווים הערכה איכותית של החומר, הנותנת משקל זהה למצב בהווה ולהערכת הסיכויים בעתיד, במידה וקימת סתירה ביניהם. ההערכות מבוססות על התנאים הכלכליים בשנים 1988 ו-1989, ערב תחילתו של גל העליה הגדול של יהודי ברית המועצות בסוף 1989.

ניתן למיין את ערי מישור החוף הדרומי לשלושה טיפוסים בהתאם לאסטרטגיות הפיתוח המרכזיות שנקטו על ידן: (א) אלו שריכזו את עיקר המאמץ בניצול יעיל ככל האפשר של תמריצי החוק לעידוד השקעות הון ומדיניות פיזור התעשייה הממשלתית; (ב) אלו שריכזו את המאמץ בניצול אפשרויות הנובעות מהקירבה למטרופולין תל אביב; ו-(ג) אלו שתרמו אחר אלטרנטיבות, בהיותם במעמד נחות בכל הנוגע לניצול תמריצי התיעוש והקירבה למטרופולין תל אביב. בהמשך פרק זה נדונים שלושת הטיפוסים, ובפרט מודגשות הדילמות שעמדו בפני ערים מהטיפוס השלישי, המיוצגות במישור החוף הדרומי על ידי אשקלון.

5.1 ניצול תמריצי מדיניות פיזור התעשייה

ההתפתחות התעשייתית במישור החוף הדרומי הושפעה במידה רבה מאוד ממפות אזורי הפיתוח ששימשו את החוק לעידוד השקעות הון, שמישור החוף הדרומי היה בהן איזור בינים בין אזורי מרכז הארץ הזכאים לתמריצים מינימליים לבין אזורי הפיתוח המועדפים (איור 4). כל שלוש הערים שנהנו ממעמד של איזור פיתוח להשקעות בתעשייה בשנות השבעים והשמונים, ראו בפיתוח התעשייה כיוון מרכזי לפעולתן. פעילותם של ראשי ערים שנקטו באסטרטגיה כזו בישראל התמקדה במידה רבה בשיפור הנגישות של הערים לתמריצי החוק לעידוד השקעות הון. כך, ראשי עיריות או מועצות הפעילו לחצים לקבלת מעמד מועדף יותר של איזור פיתוח, הציעו הטבות נוספות למשקיעים, עסקו בפרסום ושיווק עריהם

לוח 4: ערי מישור החוף הדרומי - הפוטנציאל היחסי של אסטרטגיות פיתוח<sup>1</sup>

| מישור החוף הדרומי                  | אשדות | אקרית | אקרית ומלאכי אגת | אשקלון | אשדוד | יבנה | אסטרטגיה             |
|------------------------------------|-------|-------|------------------|--------|-------|------|----------------------|
| <u>משיכת תעשיות</u>                |       |       |                  |        |       |      |                      |
| <u>שבועלות חיצונית<sup>2</sup></u> |       |       |                  |        |       |      |                      |
| 1                                  | 1     | 0.5   | 1                | 0      | 1     | 0.5  | אלטרנטיבה 1          |
| 1                                  | 0.5   | 0     | 0.5              | 1      | 0.5   | 0.5  | אלטרנטיבה 2          |
| 1                                  | 0     | 0     | 0.5              | 0.5    | 1     | 0.5  | אלטרנטיבה 3          |
| <u>משיכת יוממים</u>                |       |       |                  |        |       |      |                      |
| 1                                  | 0     | 0     | 0                | 0.5    | 0.5   | 1    | לדירור בצפיפות נמוכה |
| <u>עידוד יזמות מקומית</u>          |       |       |                  |        |       |      |                      |
| 0.5                                | 0     | 0.5   | 0.5              | 1      | 1     | 0.5  |                      |
| <u>פיתוח התירות</u>                |       |       |                  |        |       |      |                      |
| 0                                  | 0     | 0     | 0                | 1      | 0.5   | 0    |                      |
| <u>קידום תפקודים אזוריים</u>       |       |       |                  |        |       |      |                      |
| 0.5                                | 0     | 0.5   | 0.5              | 1      | 1     | 0    |                      |

1. שש העמודות הראשונות מצביעות על מעמדה של כל עיר ביחס לערים האחרות במישור החוף הדרומי. העמודה השביעית מצביעה על מעמדו של מישור החוף הדרומי ביחס לכל האזורים החוץ-מטרופוליניים בישראל.

1 - פוטנציאל עדיף;

0.5 - מצב ביניים;

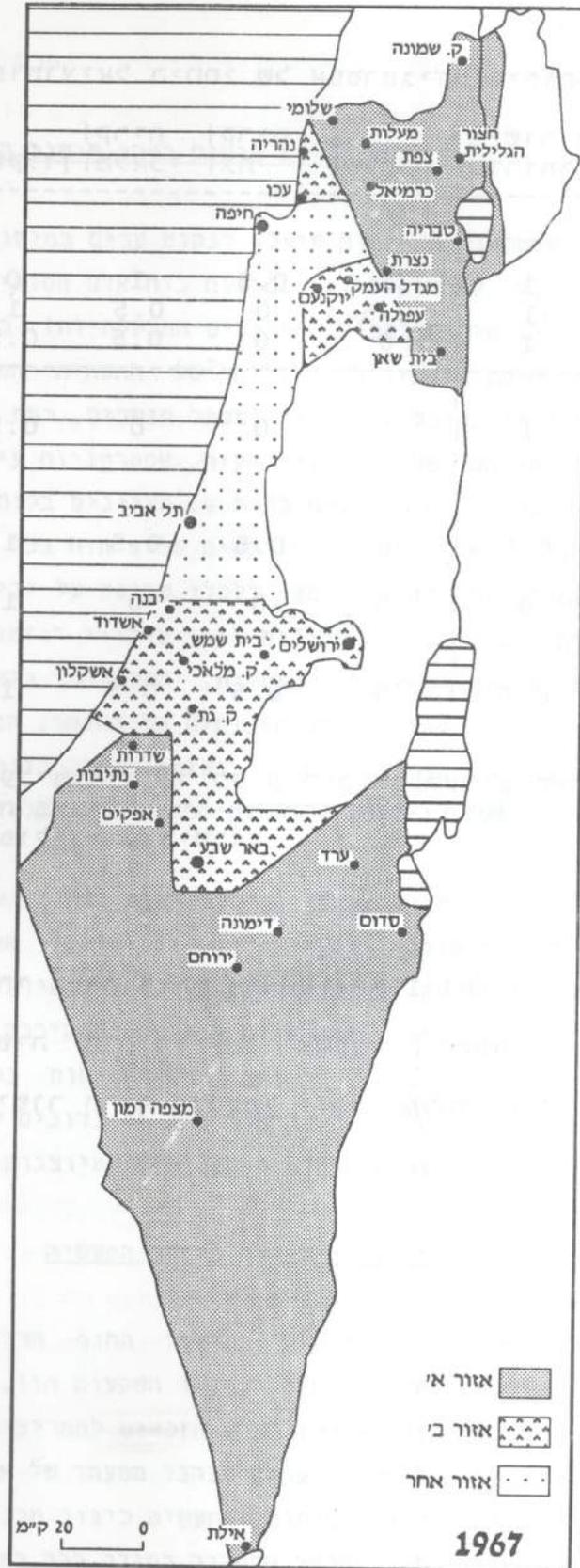
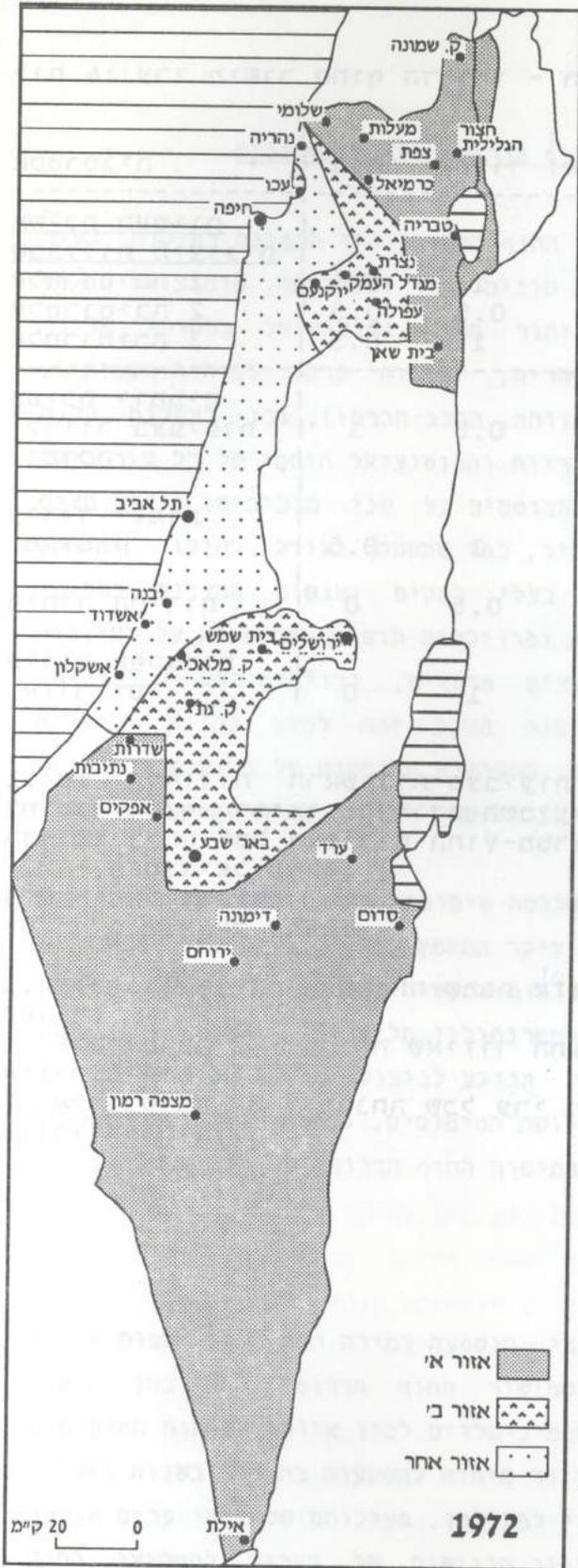
0 - פוטנציאל נחות.

2. אלטרנטיבה 1 - בהנחה שמפת אזורי הפיתוח התקפה מאז 1972 (איור 4) לא תשונה.

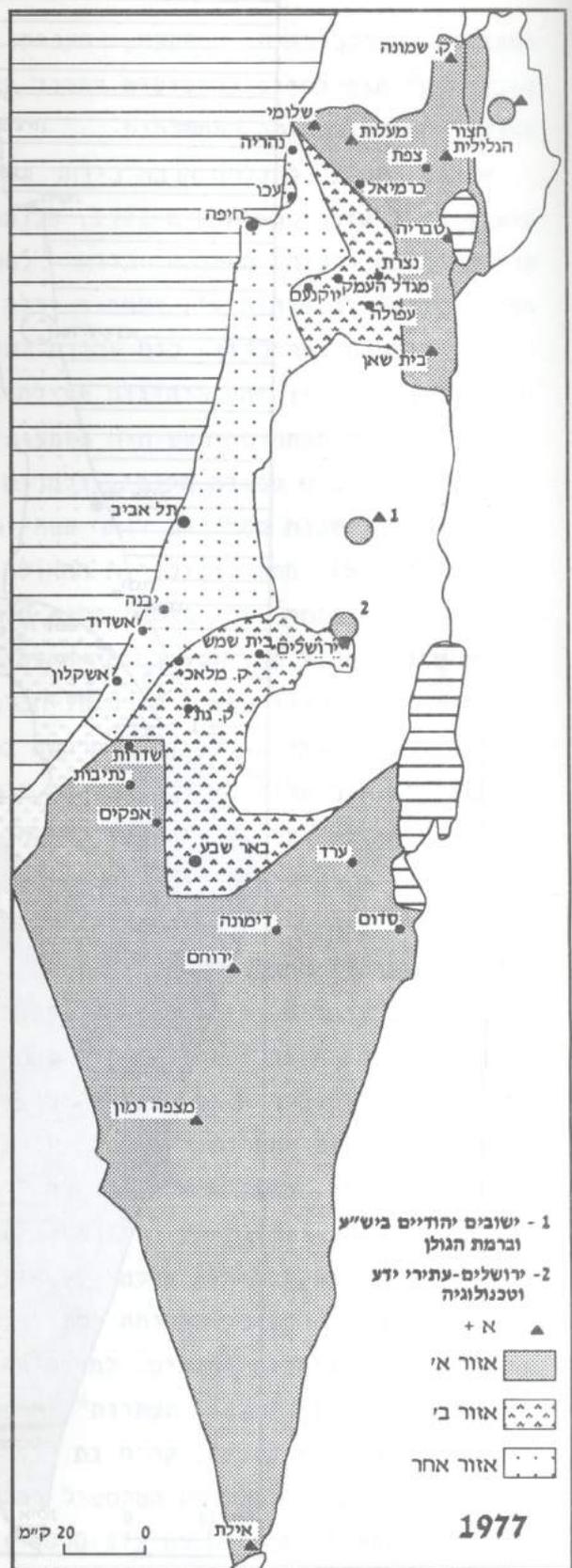
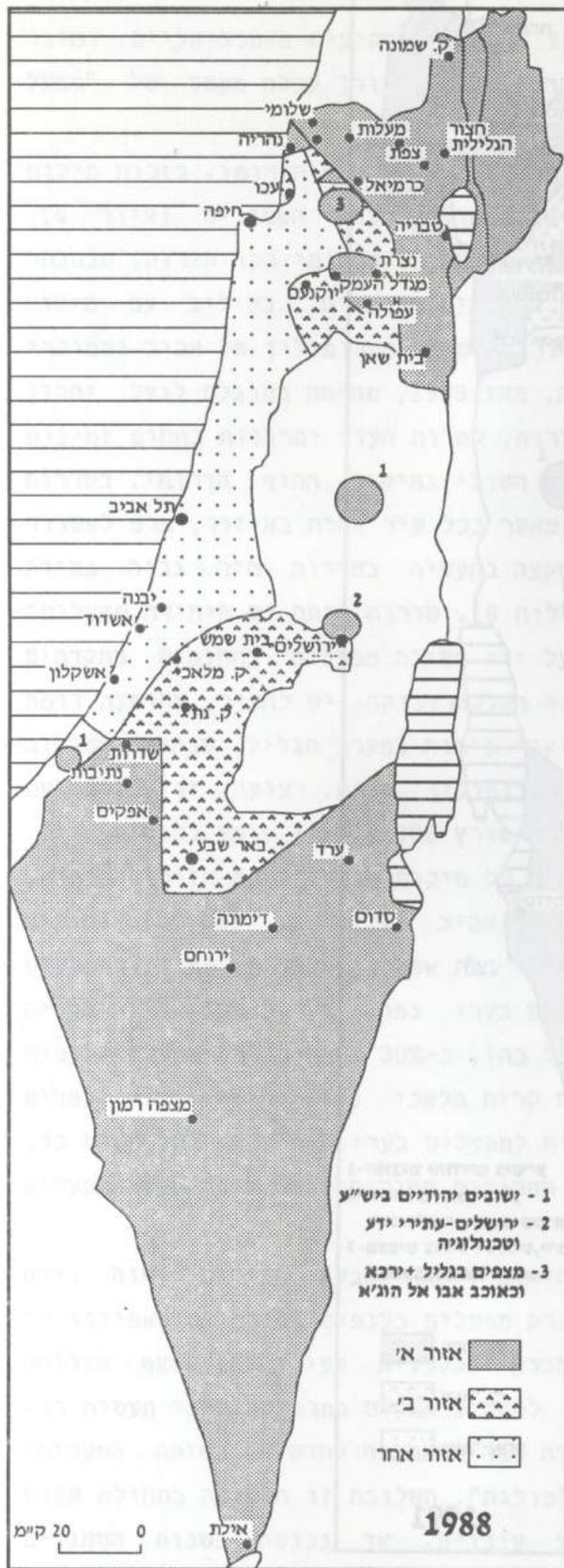
אלטרנטיבה 2 - בהנחה שאיזור התעשייה הדרומי של אשקלון יזכה במעמד איזור פיתוח א'.

אלטרנטיבה 3 - בהנחה שכל ערי מישור החוף הדרומי יזכו למעמד זהה במפת אזורי הפיתוח.

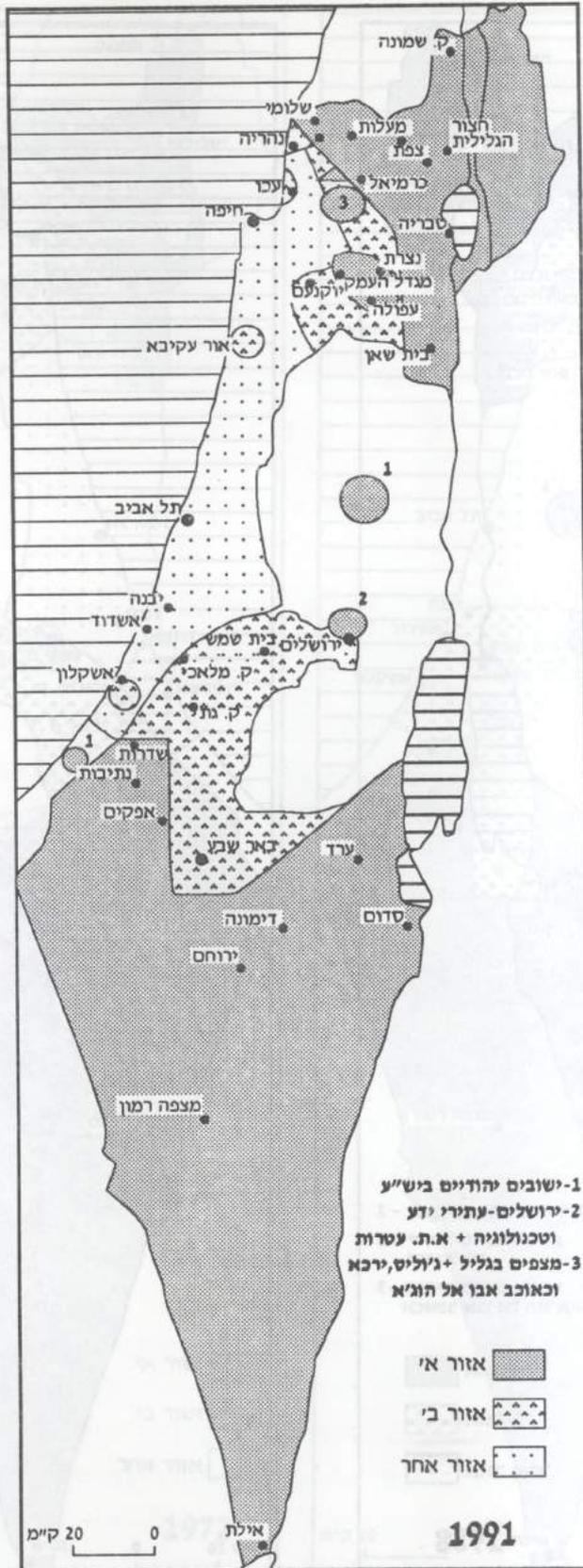




איור 4: מפת אזורי הפיתוח בהתאם לחוק עידוד השקעות הון ותיקונים זמניים שנערכו בה, 1991, 1988, 1977, 1972, 1967



המשך איור 4



המשך איור 4

מקומות אטרקטיביים להשקעה, העניקו טיפול אישי למשקיעים פוטנציאליים, ומינו עובדים על מנת לסייע למשקיעים במבוכ הביורוקרטי הנחוץ לצורך קבלת מעמד של "מפעל מאושר" המזכה בתמיכה הממשלתית.

שדרות זכתה להצלחה הרבה ביותר באסטרטגיה זו במישור החוף הדרומי, בזכות מיקום מועדף במפת אזורי הפיתוח מ-1972, שנותרה בתוקף במשך כל שנות השמונים (איור 4). שדרות היתה העיר הסמוכה ביותר למטרופולין תל אביב, בתחומי הקו הירוק, שנהנתה ממעמד של איזור פיתוח א', ולפיכך יכלה להציע תמריצים מירביים, בשילוב עם מיקום בטוח יוממות מריכוזי כוח עבודה בשולים הדרומיים של מטרופולין תל אביב וממוקדי הניהול במטרופולין זה. מנהיגות פעילה ויעילה, מאז 1983, שהיתה מסוגלת לנצל יתרון זה, הביאה להתפתחות תעשיתית משמעותית בשדרות, למרות העדר יתרונות בתחום זמינות קרקע וזמינות כוח עבודה מקומי, ולמרות המיקום השולי במישור החוף הדרומי. בשדרות נבנו במהלך שנות השמונים יותר שטחי תעשייה מאשר בכל עיר אחרת באיזור, פרט לאשדוד הגדולה (לוח 5). מספר התוכניות המאושרות להשקעה בתעשייה בשדרות היה גבוה במידה ניכרת מאשר ביתר ערי מישור החוף הדרומי (לוח 8). שדרות היתה גם היחידה שהצליחה ליצור שינוי מבני מסויים בבסיסה התעשייתית, על ידי משיכת מפעלים בתחומים מתקדמים וצומחים יותר, כגון מפעלי משנה של חברות בענף האלקטרוניקה. יש להעיר, שתופעה דומה ואפילו בקנה מידה גדול יותר התרחשה ברצועת ערי פיתוח במערב הגליל, שנהנתה משילוב של תמריצים מקסימליים ומיקום בטוח יוממות ממטרופולין חיפה. רצועה זו כללה את מעלות, כרמיאל, נצרת עילית, מגדל העמק ועפולה (שורץ 1988; רזין עומד להופיע).

הפיתוח התעשייתי בקרית מלאכי נשען גם הוא על מיקום מועדף במפת אזורי הפיתוח, בתור איזור פיתוח ב' הסמוך ביותר למטרופולין תל אביב (איור 4; לוח 4). נתונים שנאספו מתיקי איגוד ערים לאיכות הסביבה - נפת אשקלון מלמדים, שמבין המפעלים שהעסיקו 10 עובדים ויותר שנפתחו בשנות השמונים בערי נפה זו, כ-50% היו בקרית מלאכי (כולל איזור התעשייה באר טוביה הגובל בה), כ-30% בשדרות ורק מפעלים מעטים נפתחו באשקלון ובקרית גת. מפעלים שהעדיפו את קרית מלאכי נטו להיות בעלי קשרים אינטנסיביים עם מטרופולין תל אביב, יחסית למפעלים בערי פיתוח אחרות. משום כך, באופן פרדוקסלי, מפעלים אלה נטו להתלונן על חסרונות המיקום שלהם יותר מאשר מפעלים בערים מרוחקות יותר (שורץ ופלזנשטין 1988).

קרית גת נהנתה גם היא ממעמד של איזור פיתוח ב', אך סבלה ממיקום נחות ביחס לקרית מלאכי, ולפיכך הצליחה למשוך לתחומה רק מפעלים בענפים מסורתיים שאפיינו את ערי הפיתוח מאז שנות השישים. למרות מאמצי החברה הכלכלית העירונית, שאף הצליחה לשכנע את חברת "מבני תעשיות" הממשלתית להשקיע במקום בפרויקט מבני תעשייה רב-תכליתיים למפעלים קטנים, קרית גת נכשלה במידה רבה במאמציה לחדש את בסיסה התעשיתית ולצמצם את תלותה בתשלובת הטקסטיל וההלבשה "פולגת". תשלובת זו העסיקה בתחילת שנות השמונים במפעליה שבקרית גת בין 4000 ל-5000 עובדים, אך נכנסה בשנות השמונים המאוחרות לתהליך של ארגון מחדש וצמצומים, שהתבטא בהקטנת מספר העובדים לכ-3000. לתשלובת "פולגת" היתה תרומה מכרעת לכלכלת העיר בשנות השישים ואולי גם בשנות

לוח 5: ערים במישור החוף הדרומי - שטח גמר בניה לתעשייה ומלאכה, 1960-1989 (באלפי מ"ר)

| שנה     | איבנה | אשדוד | אשקלון | מלאכה | תעשייה | גמר בניה |
|---------|-------|-------|--------|-------|--------|----------|
| 1960-63 | ..    | ..    | 25.1   | ..    | ..     | ..       |
| 1964-67 | ..    | ..    | 58.7   | ..    | ..     | ..       |
| 1968-71 | ..    | 60.9  | 20.7   | ..    | ..     | ..       |
| 1972-75 | 46.7  | 104.9 | 20.0   | 23.5  | 11.4   | ..       |
| 1976-79 | 12.1  | 43.6  | 27.1   | 9.4   | 20.2   | ..       |
| 1980-83 | 4.5   | 29.4  | 11.3   | 6.5   | 7.4    | ..       |
| 1984-87 | 0.4   | 39.4  | 2.5    | 6.3   | 42.1   | ..       |
| 1988-89 | 7.7   | 8.9   | 8.8    | 1.2   | 1.4    | ..       |

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

.. אין נתונים.

השבעים, אך תלותה של העיר במפעל מוביל זה היתה ליותר ויותר בעיתית בשנות השמונים. חלק ממקומות העבודה שהציעה התשובת לא היו אטרקטיביים עבור תושבי העיר, וערבים תושבי השטחים היו אחוז גבוה מפועלי היצור, שהגיע ל-50% במפעל הטקסטיל "פולגת". במפעל זה הועסקו גם כ-120 עובדים פורטוגזים (פלזנשטיין ושורץ 1991). עם זאת, הצמצומים ב"פולגת" פגעו בכלכלת העיר מכיוון שלא לוו בפתחת מקומות עבודה אלטרנטיביים, וחייבו לפיכך את רוב המפוטרים שהיו תושבי העיר למצוא מקום עבודה חדש מחוץ לעיר. הקושי בפיתוח התעשייתי בקרית גת נבע מרזרבות קרקעיות מצומצמות ומעמדת הנחיתות שקרית גת היתה נתונה בה במפת אזורי הפיתוח, ביחס לשדרות ולקרית מלאכי. בקרב המפעלים הקטנים בלטו בקרית גת מפעלי סריגה שהוקמו על ידי יזמים שרכשו את הידע בתור עובדים במפעל הסריגה "אומן" של תשובת "פולגת". מפעלים אלה מכרו את תפוקתם בשוק הכלל ארצי ואפילו ביצעו יצוא עקיף. אולם כל יתר המפעלים שבבעלות מקומית היו תלויים מאוד בשוק המקומי של קרית גת וסביבתה ופוטנציאל ההתרחבות שלהם היה לפיכך מוגבל (פלזנשטיין ושורץ 1991). כתוצאה מכך, קרית גת, שהיתה בשנות השישים אחת מעיירות הפיתוח המתוכננות והמצליחות ביותר, נכנסה בשנות השמונים לתקופה של קפאון דמוגרפי וכלכלי (איורים 2 ו-3, לוח 2).

נסיוןן של הערים שביססו את מאמצי הפיתוח שלהם על ניצול תמריצי ההון הממשלתיים לתיעוש אזורי פיתוח מצביע על כך שבתקופה של קפאון כלכלי ותקציבים ציבוריים מצטמצמים, מאמצים אלה אינם מספיקים על מנת לשנות באופן מהותי את התנאים הכלכליים ביותר מערים ספורות. מחקרים שנערכו במגדל העמק, מעלות (שורץ 1988) ואשקלון (רזין 1988), העידו שמעמד של איזור פיתוח היה תנאי הכרחי, אך לא מספיק, למשיכת תעשיות לערים חוץ-מטרופוליניות בישראל. כל עוד נמשך הקפאון במשק הישראלי, הערים מתחרות על היצע מוגבל של השקעות בתעשייה, ורק אלו המציעות את השילוב של תמריצים מקסימליים, ומיקום מועדף מבחינת קירבה למטרופולין, בשילוב עם מנהיגות פעילה ויעילה, מסוגלות להצליח במשיכת מפעלי תעשייה (RAZIN 1990B). הצלחתה של שדרות היתה במידה מסויימת על חשבון הערים שמדרומה, כגון אופקים (שורץ 1986), שהיו זכאיות לתמריצים זהים של איזור פיתוח א', אך סבלו ממיקום נחות. הצלחתה היתה גם על חשבון אשקלון, השוכנת במרחק של כ-15 ק"מ בלבד משדרות, שלא היה לה כל מעמד של איזור פיתוח. משמעותו של פער זה ב-1987 היתה שמפעל חדש בשדרות היה זכאי למענקים בגובה של 39.2% מההשקעה, בהשוואה ל-4% בלבד באשקלון (משרד התעשייה והמסחר 1987).

אפילו בערי הפיתוח הבודדות שנהנו מיתרון בתחום התיעוש, כגון שדרות ומגדל העמק, תוצאות המאמצים לקידום המגזר התעשייתי לא היו חד משמעיות. המאמצים הצליחו לשנות את האוירה הכלכלית והחברתית בערים שנחשבו קודם לכן לנחשלות וקפואות. אולם, יצירת מקומות עבודה חדשים בתעשייה לא הספיקה על מנת ליצור תהליך פיתוח הנושא את עצמו. מפעלי משנה "מובילים" בתחומים עתירי ידע שהוקמו בערי הפיתוח לא מילאו בדרך כלל את תחזיות הצמיחה שלהם, ובעיקר חברות שבבעלות ישראלית נאלצו לסגור או לצמצם מפעלי משנה בזמן המשבר שפקד את תעשיית האלקטרוניקה בשנים שלאחר 1985. כך קרה עם מפעל המעגלים המודפסים של "תדיראן" שנפתח ליד קרית מלאכי ב-1986, לאחר שזכה בהטבות

נוספות לאלו שזכאי להם מפעל המוקם באיזור פיתוח ב'. המפעל העסיק 250 עובדים, אך תוך זמן קצר נקלע לקשיים ואף נסגר לפרק זמן מסוים. יתרה מכך, מאמצי התיעוש לא השפיעו במידה ניכרת על רמות האבטלה, שנותרו גבוהות יחסית בשדרות ומגדל העמק, שתי הדוגמאות הבולטות ביותר ליטוש מוצלח של אסטרטגיות תיעוש במהלך שנות השמונים (לביא 1988; הארץ 1989). יתכן שהדבר נבע מכך שאחוז גבוה מבין המועסקים במפעלים החדשים לא היו תושבי המקום, מאחר ועצם המשיכה של המפעלים לערים אלו נבעה מהיכולת להסתמך על שוק עבודה מטרופוליני. כך לדוגמה, פחות משליש מהמועסקים במפעלי תעשייה שנסקרו בקרית מלאכי היו תושבי המקום (שורץ ופלזנשטין 1988), ורק מעט יותר משליש מהמועסקים במפעלי מגדל העמק היו תושבי המקום (רזין 1986). שנית, יתכן שקיומן של הזדמנויות תעסוקה רבות עודד אנשים נוספים להכנס למאגר מחפשי העבודה, שבערי פיתוח נחשלות יותר נשארו בביתם ולא נרשמו כמובטלים. פלזנשטיין ושורץ (1991) מזהים בעיה נוספת יחודית לאותן ערים המצליחות למשוך לתחומן מפעלי תעשייה בזכות השילוב של תמריצי איזור פיתוח וקירבה למטרופולין. המפעלים הנמשכים לערים אלו נוטים להיות מטיפוסים המקיימים קשרים אינטנסיביים יחסית עם מרכז הארץ. לפיכך, מיקומן של הערים מקשה על תפקודם, שכן בהשוואה למפעלים דומים בערי המרכז, המפעלים הנדונים סובלים ממיקום מרוחק. מפעלים הפונים לערים מרוחקות יותר נוטים לעסוק בפעילויות רוטיניות שכנראה אינן מחייבות קשרים עם המרכז באותה רמת אינטנסיביות המאפיינת את המפעלים הממוקמים במרכז הארץ.

לסיכום, מאמצי התיעוש היו ככל הנראה תוצאה של השפעת דפוסי חשיבה ופעולה שהשתרשו מאז שנות החמישים, ושל השאיפה ליצור מספר גדול של מקומות עבודה תוך זמן קצר באמצעות הצלחה במשיכת מספר מוגבל של מפעלים. אולם מגבלות אסטרטגיה זו, כפי שפורטו לעיל, מעידים על כך שריכוז המאמצים בניצול מירבי של תמריצי התיעוש הממשלתיים היה מוצדק בעיקר בערים שנהנו מיתרון מיוחד במפת אזורי הפיתוח, וחסרו פוטנציאל טוב לפיתוח בתחומים אחרים. במישור החוף הדרומי תנאים אלה היו תקפים לגבי שדרות (לוח 4).

## 5.2 ניצול יתרונות הנובעים מהקירבה למטרופולין תל אביב

הערים הסמוכות ביותר למטרופולין תל אביב - אשדוד ויבנה - ביססו את מאמצי הפיתוח שלהם על ניצול יתרונות הנובעים ממיקום זה. אשדוד התפתחה כנמל מרכזי למטרופולין תל אביב וכמרכז לתעשייה כבדה. רוב מפעלי התעשייה הגדולים ועתירי השטח הגיעו לאשדוד לפני 1972, כאשר העיר נהנתה עדין ממעמד של איזור פיתוח. אולם, גם לאחר מכן המשיכה אשדוד להיות יעד למיקום תעשיות, ונהנתה מפיתוח תעשיתי ניכר (לוח 5), בזכות קירבתה למטרופולין תל אביב וזמינות קרקע תעשיתית זולה בשפע. דמי השכירות הממוצעים למבני תעשייה קטנים ובינוניים באשדוד היו בשנים 1988-1990 כ-\$3-4 למ"ר, בהשוואה ל-\$5.5-7 ויותר במטרופולין תל אביב. נסיונות שעשתה אשדוד במחצית השנייה של שנות השמונים להשיג דריסת רגל בתחום התירות ולקדם את מעמדה כמרכז אזורי

נשענו גם הם על יתרונות הנובעים מהיותה של אשדוד העיר הגדולה ביותר באזור ומסמיכותה למטרופולין תל אביב (לוח 4).

יבנה מהווה את הדוגמה הטובה ביותר במישור החוף הדרומי להשפעת היוזמה המקומית על כיווני הפיתוח המקומי. יבנה היתה עיירה נחשלת ובעייתית עד לאמצע שנות השבעים והתאפיינה בצמיחה איטית וברמת חיים נמוכה. האסטרטגיה שנקט ראש המועצה המקומית, שנבחר ב-1974, היתה לפתח את יבנה כפרבר של מטרופולין תל אביב בצפיפות בינוי נמוכה. כיוון זה היווה סטיה משימת הדגש על תיעוש ושרותי סעד שרווחו עד אז בעיירות הפיתוח ובעיירות העולים. שוק הדיור הישראלי היה מוגבל עד לשנות השבעים בעיקר לבנייני דירות (גונן 1977), ויבנה היתה בין החלוצים ביזום פרויקט בניה למגורים בבתיים חד-משפחתיים, המיועד לציבור רחב של בעלי הכנסות בינוניות. תוכנית מתאר חדשה יעדה את רוב עתודות הקרקע בישוב לבניה צמודת קרקע בצפיפות נמוכה, ולמעלה מ-1200 יחידות כאלו נבנו עד 1989. ההצלחה חסרת התקדים של יבנה נבעה מקריאה נכונה של תמורות בהעדפות הדיור בחברה הישראלית, שפתחו אפשרויות חדשות עבור יבנה שחסרה יתרונות משמעותיים בתחומים אחרים (לוח 4). כל זאת לווה בביצוע יעיל שכלל את העלאת רמתה של מערכת החינוך, באמצעות שילוב שיטת ההוראה היחידנית (אילת 1989), ומשיכת קבוצה גדולה של אנשי צבא קבע כגלעין ראשון של אוכלוסיה מבוססת שהיה מוכן להעתיק את מקום מגוריו לשכונה חדשה בעיירת פיתוח שסבלה מדימוי נמוך. מאזני הגירה חיוביים גבוהים וגידול דמוגרפי מהיר (איורים 2 ו-3) לוו בעליה ברמת הרווחה הממוצעת, שהשיגה את כל יתר ערי מישור החוף הדרומי ועברה אף את הממוצע הישראלי ב-1987 (לוח 2). הצמיחה המהירה נשענה על יוממות למטרופולין תל אביב שהקיפה כבר ב-1983 למעלה משליש מכוח העבודה ביבנה, לעומת כ-14% בלבד באשדוד (לוח 6).

פיתוחה של יבנה לא היה חופשי מבעיות, כגון קיטוב חברתי בין חדשים לותיקים ומתחים בנושאים כגון הנטל הכספי שבאחזקת התשתית המפוזרת של השכונות החדשות על ידי העיריה (טון יבנה 1989). ההצלחה גרמה גם לעליה במחירי הקרקע והדיור, שהקשתה על זוגות צעירים להשאר במקום והכבידה גם על ניצול הזדמנויות חדשות ליזום עסקים. זאת מכיון, שתושבי המקום התקשו להתחרות בגובה דמי השכירות ששולמו על ידי חברות לא מקומיות באזורי התעשייה של יבנה. עבור החברות הלא מקומיות היתה יבנה מקום זול בהשוואה לרחובות ולאזורי תעשייה אחרים במטרופולין תל אביב. עם זאת, יהיו אשר יהיו ההערכות לגבי השלכותיה המדויקות של היוזמה המקומית ביבנה, התמורה שהתחוללה ביבנה מאז שנות השבעים המאוחרות היתה תוצאה ברורה של מדיניות פיתוח מקומי אפקטיבית. בהעדר היוזמה המקומית, הפיתוח יכול היה להתעכב עוד שנים רבות, וסביר לשער שיבנה היתה משתלבת בהדרגה במטרופולין תל אביב כפרבר עוני ברמה נמוכה.

לקראת סוף שנות השמונים התחוללה תמורה דרגתית באסטרטגיית הפיתוח של יבנה. תמורה זו התבטאה במעבר מדגש כמעט מוחלט על בניה צמודת קרקע, בסגנון שהפך לסימן ההיכר המובהק ביותר של הבינוי למגורים בישראל של שנות השמונים, לפיתוח מאוזן יותר המשלב גם בינוי בצפיפויות גבוהות יותר ופיתוח אזורי תעשייה ומלאכה. ניתן לראות בשינוי זה מעין ביטוי ללחצים שנבעו מעלית מחירי הקרקע ומנטל אחזקת התשתיות

לוח 6: עובדים תושבי ערי מישור החוף הדרומי - אחוז העובדים בעיר מגוריהם ואחוז היוממים למטרופולין תל אביב, 1961, 1983

| עיר מגורים | אחוז העובדים              |                             |
|------------|---------------------------|-----------------------------|
|            | אחוז העובדים בעיר מגוריהם | אחוז העובדים במטרופולין ת"א |
|            | <u>1961</u>               |                             |
| אשקלון     | 84.7                      | 2.6                         |
| קרית גת    | 79.5                      | 2.7                         |
|            | <u>1983</u>               |                             |
| יבנה       | 42.1                      | 35.6                        |
| אשדוד      | 60.2                      | 14.1                        |
| אשקלון     | 76.2                      | 5.0                         |
| קרית מלאכי | 46.3                      | 7.4                         |
| קרית גת    | 77.4                      | 4.8                         |
| שדרות      | 55.2                      | 2.8                         |

מקור: הל.מ.ס. מפקדי אוכלוסין ודיוור.

1. לפי הגדרת מפקד האוכלוסין והדיוור 1983.

המפוזרות, כמו גם תוצאה של חילופי הגברי בראשות העיריה בשנת 1987. עם זאת, בפרספקטיבה רחבה יותר ניתן לפרש את השינוי כהליך התאמה המיועד למתן כמה מהשלכותיה הבעייתיות יותר של האסטרטגיה שהביאה לפריצת הדרך בפיתוחה של יבנה, ולנצל יתרונות אחרים של העיר כמיקום אטרקטיבי למפעלי תעשייה ומלאכה השואפים לצאת מאזורי תעשייה יקרים במטרופולין תל אביב אך להשאר באיזור המרכז. מימוש יתרונות אלה עשוי להקטין את תלותם של תושבי יבנה ביוממות למטרופולין תל אביב ולהגדיל את בסיס המס של העיריה. אם בשנות השבעים היתה האסטרטגיה שנקטה יבנה ייחודית, הרי שבמהלך שנות השמונים לא היתה כמעט עיר שלא נקטה במידה זו או אחרת בדפוסי פיתוח דומים, וזאת בנוסף למגוון הישובים הקהילתיים והמושבים המאבדים את צביונם החקלאי שפנו לאותו פלח שוק. המשך הצמדות קיצונית לאותם דפוסי פיתוח שהצליחו בשנות השמונים היה עשוי לפיכך להתגלות במוקדם או במאוחר כמשגה בתנאים החדשים של שנות התשעים.

### 5.3 בחיפוש אחר אלטרנטיבות

#### 5.3.1 מעמדה של אשקלון

רוב ערי הפיתוח לא נהנו ממיקום שאיפשר להן להצליח באסטרטגיות של תיעוש או השתלבות במרחב מטרופוליני ותררו במהלך שנות השמונים אחר אפשרויות אחרות. כך היה עם ערי הפיתוח המרוחקות בנגב ובגליל המזרחי, אך גם עם ערים באזורים פחות מרוחקים, שסבלו מעמדת נחיתות תוך-אזורית. אשקלון היתה דוגמה בולטת לעיר כזו במישור החוף הדרומי. אשקלון היתה אחת מהערים החדשות שזכו לתנופת הפיתוח הרבה ביותר בשנותיה הראשונות של המדינה, ובמהלך שנות החמישים והשישים נהנתה מגידול אוכלוסייה מהיר, מפיתוח תעשייתי נמרץ ומניצניו של פיתוח תירותי. אולם, בשנות השבעים נבלמה התפתחותה של העיר, מפעלי תעשייה גדולים הפסיקו להגיע, הפיתוח התירותי הראשוני לא הוביל לתנופה אלא קפא, וגידול האוכלוסייה הואט מאוד. אשקלון היתה מאז שנות השבעים בעמדת נחיתות בכל הנוגע למשיכת תעשיות, שהיו הבסיס העיקרי לצמיחתה הכלכלית עד אז. יבנה, אשדוד ואשקלון איבדו את מעמדם כאיזור פיתוח ב' בשנת 1972, ומאז מוקפת אשקלון ממזרח ומדרום בערים הנהנות ממעמד עדיף של איזור פיתוח ב' או א' (איור 4). אשקלון לא יכלה להתחרות גם עם אשדוד בכיווני פיתוח ומשיכת השקעות שנשענו על קירבה לתל אביב. לאשדוד היה יתרון במשיכת מפעלים שויתרו על תמריצי איזור פיתוח תמורת מיקום מרכזי יותר. אשדוד גם יכלה להשען במידה רבה יותר על יוממות למטרופולין תל אביב (לוח 6), אם כי יתרונה של אשדוד על אשקלון בתחום זה הצטמצם עם הרחבת כביש צומת אשדוד-אשקלון במחצית השניה של שנות השמונים. על רקע תנאים אלה ניתן להבין את הכיוונים אותם ניסתה מנהיגות העיר על מנת להביא לפריצת דרך בתחום הפיתוח הכלכלי.

#### 5.3.2 נסיונות לשינוי מעמדה של איזור התעשייה הדרומי באשקלון

לחצים לקבלת מעמד זמני מועדף יותר של איזור פיתוח לצורך משיכת מפעלי תעשייה,

היוו מרכיב מרכזי באסטרטגיות הפיתוח של ערים שסבלו מעמדת נחיתות במפת אזורי הפיתוח שבמסגרת החוק לעידוד השקעות הון. ב-1972, כאשר שונתה מפת אזורי הפיתוח, והערים השוכנות בצפון ובדרומו של מישור החוף (פרט לעכו) הוצאו ממסגרת אזורי הפיתוח הזכאים להטבות, הכוונה היתה שמפה זו תעודכן כל מספר שנים בהתאם לתנאים המשתנים. אלא שהשינויים המצופים לא נערכו ומפת 1972 נותרה בתוקף במשך כל שנות השבעים והשמונים. בתנאים אלה היתה אשקלון במצב של נחיתות לעומת כל שכנותיה ולעומת כל יתר ערי מישור החוף. שדרות המרוחקת מאשקלון כ-15 ק"מ בלבד הוגדרה כאיזור פיתוח א'. איזור התעשייה ארז שמדרום לאשקלון קיבל מעמד של איזור פיתוח ב' וגם קרית מלאכי, קרית גת ובית שמש הוגדרו כאיזור פיתוח ב'. בצפון מישור החוף, עכו זכתה עדין למעמד איזור פיתוח ב' ונהריה זכתה למעמד דומה, באופן זמני, מאז 1981 ולמעמד איזור פיתוח א' מאז 1985. ערים נוספות סביב מטרופולין חיפה, כגון מגדל העמק וכרמיאל נהנו גם הן ממעמד של איזור פיתוח א' ובמצב זה ברור שמשיקיעים שהיו מעונינים לנצל את הטבות החוק לעידוד השקעות הון לא הגיעו לאשקלון (איור 4). מפעליה הגדולים של אשקלון הגיעו כולם לעיר בזכות מעמד איזור הפיתוח שהיה לה עד 1972. המפעלים נשארו באשקלון בגלל גודל ההשקעה שאיננה ניתנת להעברה, ולא בגלל יתרונות מיוחדים שהיו לאשקלון. הבסיס התעשייתי של אשקלון קפא לפיכך ואף הצטמצם בשנות השבעים והשמונים.

באשקלון קיים היצע גדול של כוח עבודה וקרקע לפיתוח תעשייתי, ביחס לערים הסמוכות אליה. איזור התעשייה הדרומי של אשקלון כולל יותר מ-1500 דונמים שעברו פיתוח ראשוני בשנות השבעים המאוחרות, וזאת בניגוד למחסור בשטחי תעשייה בערים שמסביב - קרית מלאכי, קרית גת ושדרות. איזור התעשייה הדרומי של אשקלון מהווה לא רק עתודת קרקע עיקרית לתעשייה במישור החוף הדרומי (לוח 7) אלא גם עתודה בעלת משקל במערכת הארצית כולה. עתודות הקרקע לתעשייה באזורי הצפון והמרכז הן מצומצמות יחסית. העתודות הגדולות ביותר נמצאות בנפת באר שבע, אולם מישור החוף הדרומי הוא האיזור הראשון במעלה הנהנה משילוב של עתודות קרקע ניכרות לתעשייה וקירבה למרכז הארץ. למרות כל זאת, איזור התעשייה הדרומי של אשקלון נותר ריק במשך שנות השמונים, פרט לשני מפעלים שהגיעו אליו בזכות מעמד זמני של איזור פיתוח ב' שהוענק לו בין 1980 ל-1984. אחד ממפעלים אלה היה מפעל משנה של חברת השוקולד והמתקים "עלית", שהעסיק בעיקר נשים בלתי מקצועיות, והשני היה מפעל "קרן אלקטרוניקה" של קונצרו "כור" שעבר לאיזור מאתר אחר באשקלון.

מעמד של איזור פיתוח א' זוהה כתנאי חיוני למשיכת תעשיות לאשקלון בתנאי שנות השמונים. מתוך מדגם של שמונה חברות שביטלו תוכניות למקם מפעל באשקלון בתקופה 1983-1988, ההחלטה השלילית של שבע היתה במידה רבה תוצאה של אי התממשות ציפיות והבטחות מצד המנהיגות המקומית להענקת מעמד של איזור פיתוח א' לאיזור התעשייה הדרומי. החלטת החברה השמינית נבעה מתנאים פנימיים בחברה, אך ההחלטה הראשונית להתמקם באשקלון התבססה על מעמד איזור פיתוח ב' שהיה בתוקף בין 1980 ל-1984. הענקת תמריצים זהים לכל ערי מישור החוף הדרומי היתה משפרת את מידת האטרקטיביות של

לוח 7: עתודות קרקע לתעשייה בנפת אשקלון ובערי מישור החוף הדרומי, 1991

| אקיים פיתוח חלקי או מלא ואין פיתוח (בד"כ בשלבי<br> בדיקת אפשרויות או תכנון) |       | קרקע בדונם וקיבולת בניה קרקע בדונם וקיבולת בניה<br> במ"ר |       | קרקע בדונם וקיבולת בניה קרקע בדונם וקיבולת בניה<br> במ"ר |       | קרקע בדונם וקיבולת בניה קרקע בדונם וקיבולת בניה<br> במ"ר |       |
|---|-------|--|-------|--|-------|--|-------|
| 30,108,060  | 31053 | 10,285,330   | 10936 | 10936  | 10936 | 10936  | 10936 |
| 178,800   | 149   | 50,000   | 50    | 50   | 50    | 50   | 50    |
| 1,440,000   | 1200  | 462,000  | 385   | 385  | 385   | 385  | 385   |
| 5,492,000   | 6740  | 1,448,880  | 2022  | 2022   | 2022  | 2022   | 2022  |
| 1,000,000   | 2000  | 160,000  | 320   | 320  | 320   | 320  | 320   |
| 2,000,000   | 2000  | 1,034,000  | 1404  | 1404   | 1404  | 1404   | 1404  |
| 0   | 0     | 36,480   | 25    | 25   | 25    | 25   | 25    |
| 600,000   | 500   | 0  | 0     | 0  | 0     | 0  | 0     |
| 1,652,000   | 2040  | 93,600   | 117   | 117  | 117   | 117  | 117   |
| 240,000   | 200   | 0  | 0     | 0  | 0     | 0  | 0     |

מקור: מינהל מקרקעי ישראל - אגף תכנון ופיתוח, עתודות קרקע לתעשייה/ פברואר 1991. הנתונים אינם כוללים אתרים ששווקו ואתרים שהועברו לרשות מפעלים כאופציה לפיתוח בעתיד.

לוח 8: תוכניות מאושרות להשקעה במפעלי תעשייה ובמבנים להשכרה בתעשייה בערי מישור החוף הדרומי, 1988-1990

| מספר תוכניות | השקעה כוללת באלפי \$ |       |       | מספר תוכניות | השקעה כוללת באלפי \$ |       |       |
|--------------|----------------------|-------|-------|--------------|----------------------|-------|-------|
|              | 1990                 | 1989  | 1988  |              | 1990                 | 1989  | 1988  |
| 3            | 10928                | 14973 | 1915  | 3            | 10928                | 14973 | 1915  |
| 1            | 1400                 | 12240 | 100   | 1            | 1400                 | 12240 | 100   |
| 3            | 5404                 | 0     | 0     | 3            | 5404                 | 0     | 0     |
| 1            | 71                   | 0     | 0     | 1            | 71                   | 0     | 0     |
| 2            | 1255                 | 465   | 484   | 2            | 1255                 | 465   | 484   |
| 2            | 1778                 | 0     | 0     | 2            | 1778                 | 0     | 0     |
| 3            | 2503                 | 1495  | 4600  | 3            | 2503                 | 1495  | 4600  |
| 9            | 12041                | 11580 | 16684 | 9            | 12041                | 11580 | 16684 |

מקור: משרד התעשייה והמסחר, דוחות מרכז ההשקעות.

אשקלון בהשוואה לשדרות הקטנה והמרוחקת יותר, אך היתה מותרה את אשקלון בעמדת נחיתות ביחס לאשדוד שנהנתה עדין מזמינות שטח זול רב לפיתוח תעשייתי (לוח 4). על הפוטנציאל הגלום בתמריצי איזור פיתוח ב' ניתן ללמוד באמצעות בחינת מאפייני המפעלים שהגיעו לאיזור התעשייה הדרומי בשנים הספורות שבהן הוא נהנה ממעמד זה ובחינת מאפייני המפעלים שהצליחה קרית גת למשוך לתחומה במחצית השניה של שנות השמונים (מפעלי נעלים, אבני משחזת, מחלבה). תמריצים אלה היו מסוגלים למשוך בעיקר מפעלים בתחומים מסורתיים שאפיינו את ערי הפיתוח בעבר ושאינם מובילים בתחומם. רק מעמד של איזור פיתוח א' היה מעמיד את אשקלון בעמדת יתרון הנחוצה לצורך חידוש בסיסה התעשייתי (לוח 4).

המנהיגות הפוליטית של אשקלון, שנבחרה ב-1978, שמה את עיקר הדגש על קידומן החברתי של שכונות המצוקה באשקלון, תוך ניצול משאבי פרויקט שיקום והתחדשות השכונות שהיתה לה נגישות פוליטית נוחה אליהם. היתה אמנם הכרה בכך שפיתוח כלכלי משלים הינו חיוני על מנת להשיג פתרונות ארוכי טווח לבעיות החברתיות, אך יוזמות שונות שנעשו בכיוון זה בשנים הראשונות להפעלת פרויקט שיקום השכונות לא עלו יפה (מור ולוינסון 1985). ההטבות שהוצעו למפעלים באיזור התעשייה הדרומי של אשקלון - חכירת קרקע מהמינהל ופיתוחה במחיר מסובסד של איזור פיתוח ב' ופטור ממיסים עירוניים לחמש שנים - לא היה בכוחן למשוך ולו מפעל אחד, כל עוד לא זכה האיזור למעמד של איזור פיתוח בהתאם לחוק לעידוד השקעות הון. מנהיגות העיר ריכזה, לפיכך, את מאמציה בנסיונות להשיג מעמד זמני של איזור פיתוח א' למפעלים עתירי ידע שיוקמו באיזור התעשייה הדרומי של אשקלון. נסיונות אלה נתקלו בהתנגדות משרד האוצר, שחש מהשפעתן השלילית על התקציב הממשלתי, בפרט אם המקרה של אשקלון ישמש כתקדים עבור ערים נוספות בעלות תביעות דומות. יחסים בעיתיים של ראש עיריית אשקלון עם שר התעשייה והמסחר ועם אישים אחרים בתנועת הליכוד (ארבלי 1987) לא תרמו גם הם לענינה של העיר. ראשי הערים קרית מלאכי וקרית גת, שהיו לחברי כנסת בכירים מטעם הליכוד, ספק אם היו נלהבים לשינוי מעמדה של אשקלון. שאיפתו העקבית של ראש עיריית אשקלון להבחר לכנסת, שהתממשה לבסוף ב-1988, נבעה מתפיסתו שהיחס לאשקלון לא ישתנה כל עוד לא יהיה לה יצוג במרכזי הכוח הפוליטיים הלאומיים. אכן, איזור התעשייה הדרומי באשקלון הצליח לבסוף לזכות במעמד זמני של איזור פיתוח ב' ב-1990, כאשר ראש עיריית אשקלון היה חבר כנסת ואחד מחברי ועדת הכספים. מעמד איזור הפיתוח הביא באופן מידי לאישור שלוש תוכניות להשקעה בתעשייה באיזור ב-1990, ולאישור תוכניות נוספות בשנת 1991 (לוח 8).

### 5.3.3 האלטרנטיבה - תירות?

לאור הקשיים בפיתוח התעשייה, פיתוח התירות נתפס לעיתים קרובות כאלטרנטיבה, אפילו על ידי ישובים שאין להם לכאורה יתרון בתחום זה. כך לדוגמה, הפרויקט הראשון שיזמה החברה הכלכלית העירונית בקרית גת היה בתחום התירות, וגם מועצות אזוריות בנגב הצפוני, כגון שדה יואב, שער הנגב ובני שמעון, פעלו באופן נמרץ לקידום התחום. לאשקלון פוטנציאל מצוין בתחום התירות ביחס לערים אחרות במישור החוף הדרומי (לוח

(4), בזכות השילוב של חוף ים ארוך ואטרקטיבי ואתרים ארכאולוגיים (DAVIS AND LE 1986 MERLE). אשקלון גם נהנית ממעמד מועדף של איזור פיתוח בתחום התירות: איזור פיתוח ב' למלונות 4-5 כוכבים ואיזור פיתוח א' לכל שאר המלונות, מתקני האכסון ומתקני תירות מיוחדים (משרד התירות 1989). תנאים אלה אינם ניתנים לערים האחרות שלאורך חוף הים התיכון בישראל. בנוסף לכך, אשקלון החדשה לא התפתחה מכיוון הים, השטחים הסמוכים לרצועת החוף כמעט ואינם מבונים, ובחלקם אף מצויים בבעלות העיריה. עובדה זו מאפשרת גמישות רבה בתכנון תירותי כוללני של איזור החוף, אם כי מקשה על שילובו במרקם העירוני הקיים.

למרות המאמצים שנעשו מאז שנות החמישים לפתח את אשקלון כעיר תירות וכ"רווירה ישראלית", היתה התפתחות הענף מוגבלת ובעשור האחרון הוא קפא כליל ואף נסוג. הפרויקט התירותי העיקרי שהושלם בשנות השמונים היה פארק המים "אשקלונה". הבעיה היתה שמישור החוף הדרומי בכללותו לא היה בעמדת יתרון מיוחדת על מפת התירות הישראלית. אתרים בנגב ובגליל מציעים יתרונות יחודיים עבור תירי חורף, בריאות או צלינות, אך מישור החוף הדרומי חסר אטרקציות מיוחדות לקבוצות תירים זרות. ישראל לא זכתה להצלחה רבה בתחרות על תירות הנופש הים תיכונית, שבה נהנית אשקלון מיתרון (DAVIS AND LE MERLE 1986). מספר חדרי המלון באשקלון הצטמצם, לפיכך, מ-507 ב-1978 לשפל של 370 ב-1989, שיעור התפוסה הממוצע היה בדרך כלל נמוך מהממוצע בישראל, ובפרט היה נמוך אחוז הלינות של תיירים זרים בעיר (לוח 9). השקיעה ההדרגתית של ענף התירות באשקלון היתה חלק מקפאון כללי בענף המלונאות בערים שלאורך חופי הים התיכון בישראל מאז אמצע שנות השבעים. עם זאת, גם בהשוואה לנהריה, נתניה והרצליה, בלטה תלותה הגבוהה והמתחזקת של אשקלון בתירות פנים (לוח 9). השוק של בתי המלון באשקלון התבסס יותר ויותר על קבוצות המגיעות באמצעות ועדי עובדים, ועם כל החשיבות שהיתה לפלח שוק זה, הרי שהסתמכות יתר עליו עלולה להביא לירידה ברמת בתי המלון ומתקני הנופש.

פרנסי העיר אשקלון שמו בעבר את הדגש על פיתוח תעשיתי, אך במהלך שנות השמונים גברה מאוד מודעותם לנושא פיתוח התירות ורבים קראו להכיר במרכזיותה של התירות ולא לפצל את ה"מסר" של העיר. הפרוייקטים הראשונים שנטלה על עצמה החברה הכלכלית שהקימה עיריית אשקלון ב-1987 אכן היו בתחום התירות. בראשית שנות השמונים תוכנן מחדש החלק המרכזי של איזור החוף, שבבעלות העיריה. השינוי התבטא במעבר מסגנון של רחוב מלונות קלאסי עם "חומת" בתי מלון המיועדים לקהל אמיד, לסגנון כפרי למחצה, המאופיין בנפחי בניה נמוכים יותר והפונה לתירות נופש עממית. אולם, המחסום שעמד בפני פיתוח תירות באשקלון, במחצית השניה של שנות השמונים ובראשית שנות התשעים, היה חוסר הרווחיות שבהקמת בתי מלון, למרות התמריצים המועדפים (ZOEL 1988). מארגני תירות לא היו מוכנים לשלב את אשקלון כתחנה במסלוליהם כל עוד לא היה בעיר יותר ממלון רציני אחד ולא היתה קיימת תשתית תירותית מספקת. מלונות נוספים אינם קמים כל עוד אין ביקוש שיצדיק זאת ומכאן שקיימת בעיה בשבירת מעגל הקפאון בפיתוח התירות. מאמצי הפיתוח התירותי ועיקר ההתענינות מצד משקיעים התמקדו, בסוף שנות השמונים,

לוח 9: ערים לאורך חופי הים התיכון בישראל - חדרים בבתי מלון מומלצים לתיירים, תפוסת חדרים ואחוז הישראלים מסה"כ הלינות, 1958-1990

| כל הארץ   נהריה   נתניה   הרצליה   אשקלון |      |      |      |       |           |
|---|------|------|------|-------|-----------|
| חדרים בבתי מלון מומלצים לתיירים           |      |      |      |       |           |
| 37  | 367  | 235  | 110  | 3872  | 1958      |
| 285                                       | 562  | 1251 | 429  | 13091 | 1968      |
| 507                                       | 760  | 2155 | 421  | 23995 | 1978      |
| 424                                       | 865  | 1877 | 373  | 30280 | 1985      |
| 422                                       | 832  | 1972 | 539  | 32440 | 1988      |
| 370                                       | 820  | 1866 | 537  | 31432 | 1989      |
| 422                                       | 811  | 1439 | 537  | 29831 | 1990      |
| תפוסת חדרים (ב-%)                         |      |      |      |       |           |
| 47.0                                      | 55.2 | 47.8 | 38.9 | 51.4  | 1962-1967 |
| 50.4                                      | 55.8 | 55.0 | 45.7 | 56.0  | 1968-1973 |
| 43.5                                      | 48.6 | 50.2 | 40.5 | 56.3  | 1974-1979 |
| 37.6                                      | 50.9 | 52.6 | 44.2 | 54.5  | 1980-1984 |
| 51.4                                      | 44.2 | 58.2 | 48.9 | 59.6  | 1985-1987 |
| 59.0                                      | 48.2 | 54.1 | 47.5 | 57.6  | 1988      |
| 49.2                                      | 47.0 | 51.9 | 40.6 | 56.0  | 1989      |
| 42.4                                      | 44.6 | 53.8 | 45.2 | 55.5  | 1990      |
| אחוז הישראלים מסה"כ הלינות                |      |      |      |       |           |
| 43.8                                      | 12.6 | 40.6 | 60.0 | 26.8  | 1971      |
| 67.5                                      | 31.7 | 39.6 | 61.9 | 37.8  | 1975      |
| 65.5                                      | 22.1 | 21.0 | 49.2 | 24.5  | 1980      |
| 76.4                                      | 37.2 | 36.5 | 62.2 | 34.7  | 1985      |
| 81.4                                      | 36.8 | 42.5 | 73.7 | 44.3  | 1986      |
| 69.8                                      | 33.3 | 33.0 | 71.2 | 37.8  | 1987      |
| 78.2                                      | 40.0 | 38.0 | 72.1 | 44.8  | 1988      |
| 72.4                                      | 38.4 | 39.2 | 68.2 | 44.0  | 1989      |
| 78.5                                      | 43.4 | 37.8 | 76.9 | 49.2  | 1990      |

מקור: הל.מ.ס. תיירות - סדרת פרסומים מיוחדים; רבעון סטטיסטי לתיירות ולשירותי הארחה.

בפרויקטים של מלונות דירות, דירות נופש וכפרי נופש, שהיו בעלי אוריינטציה לפלח השוק של תירות משפחתית ותירות נופש ישראלית. היחידות בפרויקטים של מלונות דירות ודירות נופש נמכרות לאנשים פרטיים, אך חברת הניהול והאחזקה רשאית בדרך כלל להשכירם כחדרי מלון, כאשר אינם בשימוש על ידי הבעלים. האפשרות למכור יחידות לפני הבניה ובמהלכה מקנה למלון דירות יתרון מבחינת מימון, בהשוואה לבנית בית מלון רגיל, אם כי האפשרויות לזכות בסיוע ממשלתי הן מצומצמות יותר (משרד התירות 1989). מקבץ של מספר מלונות דירות בתוספת של פיתוח סביבתי מתאים עשוי לתת תנופה ראשונית לפיתוח התירות באשקלון. עם זאת תרומתם של מלונות הדירות למגזר התירות היא ככל הנראה פחותה מזו של מלונות רגילים, והם יכולים להוות מלאי חדריים שילקח בחשבון על ידי סיטונאי תירות רק בתנאים מסוימים. יתרה מכך, גם פיתוח בכיוון זה טרם החל ועיקר הלחצים באיזור החוף המרכזי של אשקלון היו דווקא לפרויקטים של דירות נופש שהן בעלות פוטנציאל לשמש כדירות רגילות למגורים. המעבר לשנות התשעים לא הטיב עם ענף התירות באשקלון. חלק ממתקני האכסון הופנו לקליטת עולים והיוזמות הבולטות בתחום התירות היו פארק גולף בקצה הצפוני של העיר ופיתוח נופש עממי בקצה הדרומי.

הקמתה של מרינה בעלת קיבולת של כ-560 ספינות מהווה מרכיב מרכזי באסטרטגית הפיתוח התירותי של אשקלון. פרויקט יקר זה הוא בעל סיכון גבוה, מאחר והתנאים הפיסיים הבלתי מתאימים לאורך חופי הים התיכון בישראל, גורמים לכך שכדאיותו הכלכלית מותנית ברווחיות גבוהה של פרויקטים שיפותחו במקביל בעורפו. אי הודאות הרבה הכרוכה בהערכה כלכלית של פרויקט המרינה נובעת גם מכך שהביקוש הצפוי לשרותי המרינה אמור להווצר רק כתוצאה מהקמתה ולפיכך ניתן להעריכו רק על סמך נסיון של מדינות אחרות. יתרה מכך, מחירי הקרקע שתיושב במסגרת הפרויקט ומחירי קרקעות העורף, האמורים לממן חלק מפרויקט המרינה, אמורים לעלות לגובה הנדרש רק בעקבות אישור הפרויקט ובניתו. עשר ערים עסקו בסוף שנות השמונים במאמץ לקדם תוכניות להקמת מרינות לאורך 188 ק"מ של החוף הים תיכוני הישראלי. הרצליה, הנהנית ממיקום מרכזי ומיכולת לממן את היוזמה הציבורית-פרטית באמצעות ערך קרקע גבוה ודאי של השטח המיושב במסגרת הפרויקט (קורץ 1988), נמצאת בשלב המתקדם ביותר. אפילו אשדוד נהנית מיתרון מסוים בהקמת מרינה וזאת בזכות הקירבה לנמל אשדוד הקיים.

יכולתו של פרויקט מרינה, שהוא כשלעצמו איננו רווחי, לשמש כמנוף לפיתוח תירותי מקומי טרם הוכחה. קיים הסיכון שהפרויקט, גם אם ישווק בשלב מסוים ליזם פרטי, יטיל על העיריה מעמסה כספית כבדה שתפגע ביכולתה לפתח תשתיות חיוניות אחרות, שבלעדיהם יהיה קושי להתקדם בפיתוח התירות. עם זאת, קיים גם הסיכון המנוגד, שבמידה והפרויקט ישתהה יתר על המידה, תפסיד אשקלון את ה"בכורה" לערים אחרות. בכל מקרה, סביר להניח שעיר בסדר גודל של אשקלון לא תוכל להתבסס על תירות כמגזר כלכלי דומיננטי, באותה מידה בה מתבססות עליו ערים קטנות יותר כגון אילת וטבריה. התירות עשויה לתרום לתדמיתה של אשקלון ולאיכות החיים בה, ולעודד יזום עסקים קטנים (רזין 1989/90). אולם התירות נוטה לספק באופן ישיר בעיקר מקומות עבודה ברמות בלתי מקצועיות, הסובלים מעונתיות ומרגישות למשברים כלכליים ופוליטיים. אסטרטגית פיתוח סבירה יותר

עבור אשקלון היא ככל הנראה לשאוף ל"מודל" נוסח נתניה המשלב תירות, תעשייה ושרותים מרכזיים (רזין 1988). מן הראוי לציין שאשדוד מנסה לפעול בכיוון זה בשנים האחרונות. קשה להעריך בשלב זה באיזו מידה יהווה פיתוח תיירותי באשדוד תחרות או השלמה לפיתוח תיירותי באשקלון.

#### 5.3.4 יזמות מקומית - פיתוח מלמטה ביוזמה מלמעלה

עידוד יזמות כלכלית מקומית היא אפשרות שהועלתה בישראל בדרך כלל על ידי מתכננים ויועצים חיצוניים (GREENWOOD 1990; RAZIN 1988; אברהם 1985). רק הקשיים הגוברים במשיכת השקעות של חברות תעשיתיות גדולות הניעו ערי פיתוח לגלות ענין באסטרטגיות מסוג זה, וגם זאת רק כאשר מוצו האפשרויות להשקיע בפרויקטים בולטים יותר לעין, כגון בתחום התירות. הפוטנציאל ליזמות מקומית תלוי במבנה ההזדמנויות המקומי, בהון האנושי ובמשאבים הכספיים של האוכלוסיה המקומית, ובקשרים משפחתיים, עדתיים וחברתיים המסייעים ביזום עסקים (RAZIN 1990A).

בכל הנוגע למבנה ההזדמנויות המקומי, קירבתן של ערי מישור החוף הדרומי למטרופולין תל אביב מעניקה להן יתרונות בתחום היזמות המקומית, הנובעים בעיקר מנגישות נוחה יותר לספקי תשומות פיסיות ושרותים וללקוחות. עם זאת, פלזנשטיין ושורץ (1991) מדגישים, על סמך סקר שנערך בקרית גת ובבית שמש, גם את החסרונות הנובעים מהקירבה למטרופולין. בעיה אחת נובעת מ'דליפת' ביקושים מקומיים למטרופולין, וזאת בניגוד למצב בערים מרוחקות ומבודדות בהן קיימת תלות רבה יותר של הביקושים המקומיים בהיצע המקומי. בעיה שניה נובעת מכך, שלמרות תלותם של העסקים הקטנים באספקת תשומות פיסיות ושרותים ממטרופולין תל אביב, השוק העיקרי והבלעדי עבור עסקים קטנים בענפים רבים הוא מקומי בלבד. למפעלים הקטנים בקרית גת ובבית שמש חסר היה המידע הדרוש על מנת לפרוץ לשווקים רחבים יותר, ורמת ההון ותהליך היצור שהופעלו על ידם נפלו בהרבה מהמקובל בעסקים דומים במטרופולין. פלזנשטיין ושורץ (1991) גם זיהו ריחוק מנטלי-תפיסתי בקרב בעלי העסקים הקטנים בערי הפיתוח הנ"ל, ממה שקורה בתחומם במטרופולין תל אביב. מגבלות כאלו, הכרוכות גם במאפייני האוכלוסיה ולא רק במבנה ההזדמנויות המקומי, יכולות לאזן את היתרונות שיש לערי מישור החוף הדרומי ביחס לערים בגודל דומה באזורים מרוחקים יותר.

פתיחת עסקים מסתייעת במקרים רבים בקשרים משפחתיים וחברתיים, ונתיבים ליזמות הם בעלי קשר הדוק עם מוצא עדתי (RAZIN 1990C). עולים בני עדות המזרח גילו נטיה גוברת להיות לעצמאיים בישראל, בפרט בתחומי הפצה וצווארון כחול שאינם דורשים רמות גבוהות של השכלה פורמלית. יוצאי אירופה, ששיעור העצמאיים בקרבם היה בעבר גבוה בהרבה מאשר בקרב בני עדות המזרח, גילו נטיה פוחתת להיות לעצמאיים. עם זאת, העצמאיים שביניהם נטו להתקדם לעסקים גדולים יותר ולעיסוקים של צווארון לבן. סקר העסקים (RAZIN 1990C) הראה שבעלי העסקים מקרב בני עדות המזרח התאפיינו ברמות נמוכות יותר של השכלה וכישורים מקצועיים, וסבלו מהעדר משאבים כספיים ומסורת של יזמות במשפחה. מימון ההשקעה היווה מכשול גבוה יותר עבורם, שהתמודדות איתו היתה באמצעות לקיחת

הלוואות מהמשפחה, אשראי ממקורות אחרים ויצירת שותפויות עם בני משפחה אחרים. המיקום השפיע גם באופן בלתי תלוי במוצא עדתי על נתיבים ליזמות (RAZIN 1990C). מטרופולין תל אביב העניק יתרון ברור לעולים-יזמים בתחומי צווארון כחול והפצה, בעוד שיזמים בשרותי צווארון לבן נהנו מגמישות מיקום רבה יותר. יזמות בתחומי צווארון כחול (תעשייה ומלאכה, מוסכים, בינוי) והפצה (מסחר, שרותי אוכל, תחבורה) בערים קטנות היתה תלויה יותר בקשרים משפחתיים וחברתיים צרים, בעוד שיזמים פוטנציאלים בתחומים אלה בערים גדולות נהנו מהזדמנויות רבות יותר לרכוש נסיון רלוונטי כשכירים, וממגוון רחב בהרבה של הזדמנויות ליזום עסקים. בעלי העסקים במטרופולין היו בעלי כישורים מקצועיים עדיפים, והחלטות מיקום העסק שלהם היו תלויות פחות במקום המגורים והתבססו יותר על שיקולים כלכליים. ממצאים אלה מדגישים את יתרונות המיקום במטרופולין תל אביב, בפרט ביחס לערי פיתוח מרוחקות.

מישור החוף הדרומי בכללותו נהנה מפוטנציאל בינוני בלבד בתחום יזום העסקים (לוח 4), הנחות לא רק מהפוטנציאל באזורים מטרופוליניים, אלא גם מזה שבערים ותיקות חוץ-מטרופוליניות במישור החוף ומערים בעלות אוריינטציה לתירות (רזין 1989/90). עם זאת, לאשקלון פוטנציאל משמעותי בתחום זה, ביחס לערים אחרות במישור החוף הדרומי, בזכות גודלה, קיום גלעין של אוכלוסייה מבוססת יחסית ופעילות מסוימת בתחום התירות. אחוז העצמאיים באשקלון היה גבוה יותר מאשר בכל עיר אחרת במישור החוף הדרומי ב-1983, אך נמוך מהממוצע הישראלי (לוח 10). אחוז עצמאיים גבוה יותר מאשר באשקלון היה במגזר העירוני בישראל רק בערים שונות במטרופולין תל אביב, בנתניה, בנהריה ובטבריה. ענפי המסחר והבינוי בלטו כתחומים מרכזיים בקרב העצמאיים תושבי אשקלון. משקל השרותים העסקיים היה גבוה יותר באשקלון מאשר בערי מישור החוף הדרומי, פרט לאשדוד (לוח 11), אך היה נמוך במידה ניכרת מאשר באזורים המטרופוליניים בישראל. אינדיקציה לגבי בעלי העסקים הגדולים ניתן לקבל על ידי בחינת מאפייני העצמאיים המעסיקים לפחות שלושה שכירים. לפי מפקד 1983 היו בין תושבי אשקלון כ-150 עצמאיים שהעסיקו לפחות שלושה שכירים. מתוכם נכללו במדגם שלב ב' של המפקד 30 עצמאיים, ש-12 מהם (40%) היו בענף הבינוי, חמישה בענף מוסכים לכלי רכב וארבעה במסחר קמעוני. כ-40% מהעצמאיים תושבי אשקלון היו בעלי רקע של עובד מקצועי בתעשייה, בניה, תחבורה וכדו' לעומת כ-32% בלבד מבין העצמאיים היהודים בכל הישובים העירוניים. לעומת זאת רק 9% מהעצמאיים תושבי אשקלון היו בעלי מקצועות חופשיים, טכניים וכדו' בהשוואה לאחוז כפול בקרב העצמאיים היהודים בכל הארץ (רזין 1988). מכאן שפוטנציאל יזום העסקים באשקלון היה בעיקר בתחומי צווארון כחול והפצה (בינוי, מסחר, שרותי אוכל, תחבורה). בתחומים הדורשים כישורי צווארון לבן הציעה אמנם אשקלון הזדמנויות רבות יותר מאשר ערים אחרות במישור החוף הדרומי או ערי פיתוח קטנות ומרוחקות, אך הרבה פחות מאשר האזורים המטרופוליניים.

אחוז גבוה מבעלי העסקים באשקלון היה ממוצא אירופה-אמריקה, בהשוואה לערים אחרות במישור החוף הדרומי. מבין בעלי העסקים במרכזים מסחריים באשקלון 47% היו ממוצא אירופה-אמריקה, בהשוואה ל-29% ביבנה. בקרב בעלי עסקים בתחומי התעשייה והמלאכה

לוח 10: אחוז העצמאיים מסה"כ העובדים תושבי ערי מישור החוף הדרומי, 1961-1983

|            | אחוז העצמאיים המעסיקים |      |      | אחוז העצמאיים |      |      |
|------------|------------------------|------|------|---------------|------|------|
|            | 1983                   | 1972 | 1961 | 1983          | 1972 | 1961 |
| יבנה       | 0.6                    | 0.2  | ..   | 5.1           | 7.8  | ..   |
| אשדוד      | 0.6                    | 1.1  | ..   | 8.3           | 9.4  | ..   |
| אשקלון     | 1.0                    | 1.2  | 0.5  | 10.4          | 11.9 | 14.8 |
| קרית מלאכי | 0.7                    | 1.0  | ..   | 7.5           | 14.6 | ..   |
| קרית גת    | 1.1                    | 1.0  | 0.9  | 9.1           | 10.9 | 8.4  |
| שדרות      | 1.5                    | 0.5  | ..   | 6.5           | 5.8  | ..   |
| כל הארץ    | 1.7                    | 2.0  | 1.4  | 11.6          | 14.9 | 18.2 |

מקור: הל.מ.ס. מפקדי אוכלוסין ודיוור.

.. אין נתונים.

1. יהודים בישובים עירוניים בלבד.

לוח 11: עצמאיים תושבי ערי מישור החוף הדרומי לפי ענפים נבחרים, 1961-1983 (באחוזים מכלל העצמאיים תושבי כל עיר)

| ענף/שנה                                  | יבנה | אשדוד | אשקלון | אקריית מלאכי | אקריית אגת | אשדוד | כל הארץ |
|--|------|-------|--------|--------------|------------|-------|---------|
| <u>תעשייה</u>                            |      |       |        |              |            |       |         |
| 1961                                     | ..   | ..    | 13.7   | ..           | 25.0       | ..    | 26.4    |
| 1972                                     | 23.8 | 18.4  | 13.7   | 26.8         | 20.0       | 16.7  | 21.5    |
| 1983                                     | 25.0 | 20.8  | 13.2   | 9.8          | 18.7       | 31.6  | 19.1    |
| <u>בינוי</u>                             |      |       |        |              |            |       |         |
| 1961                                     | ..   | ..    | 8.3    | ..           | 10.4       | ..    | 7.7     |
| 1972                                     | 16.7 | 7.5   | 11.9   | 25.4         | 10.0       | 8.3   | 10.4    |
| 1983                                     | 15.9 | 5.8   | 16.6   | 23.5         | 8.0        | 18.4  | 8.8     |
| <u>מסחר ושרותי אוכל</u>                  |      |       |        |              |            |       |         |
| 1961                                     | ..   | ..    | 44.6   | ..           | 41.7       | ..    | 35.4    |
| 1972                                     | 40.5 | 39.6  | 38.2   | 38.0         | 33.3       | 41.7  | 33.4    |
| 1983                                     | 25.0 | 31.9  | 33.5   | 31.4         | 38.7       | 31.6  | 31.5    |
| <u>שרותים עסקיים</u>                     |      |       |        |              |            |       |         |
| 1961                                     | ..   | ..    | 3.9    | ..           | 0          | ..    | 4.5     |
| 1972                                     | 0    | 6.1   | 4.1    | 0            | 1.7        | 4.2   | 6.9     |
| 1983                                     | 2.3  | 7.0   | 6.9    | 3.9          | 4.7        | 0     | 12.2    |
| <u>סה"כ (מספרים מוחלטים)<sup>1</sup></u> |      |       |        |              |            |       |         |
| 1961                                     | ..   | ..    | 204    | ..           | 48         | ..    | ..      |
| 1972                                     | 42   | 212   | 293    | 71           | 120        | 24    | ..      |
| 1983                                     | 44   | 342   | 319    | 51           | 150        | 38    | ..      |

מקור: הל.מ.ס. מפקדי אוכלוסין ודירור.

1. מתיחס לשלב ב' של המפקדים - מדגם 20%.
2. יהודים בישובים עירוניים בלבד.

(כולל מוסכים) היו הנתונים המקבילים 48% ו-10% בהתאמה. מכאן שבאשקלון היתה שכבת אוכלוסיה ותיקה ניכרת בעלת פוטנציאל יזמי, שלא היתה קימת בערים אחרות במישור החוף הדרומי. אולם העצמאים מקרב בני קבוצה זו נטו להיות מבוגרים, ודווקא יוצאי אסיה-אפריקה היו בעלי הפוטנציאל לחדור למגזר העצמאיים ולהחליף את בני הדור התיק.

מבין בעלי עסקי מסחר ושרותים באשקלון באו 41% ממשפחה שבה היו האב או האם עצמאיים, לעומת נתון מקביל של 61% ביבנה. גם בקרב בעלי המלאכה והמוסכים היתה נטית בעלי העסקים לבוא ממשפחת עצמאיים נמוכה יותר באשקלון מאשר ביבנה (5% לעומת 35%). באשקלון היתה נטיה רבה יותר בקרב הסוחרים להעזר בהון עצמי לצורך מימון הקמת העסק (58% לעומת 39%) בעוד שביבנה היתה תלות רבה יותר באשראי בנקאי (52% לעומת 32%). בקרב בעלי מלאכה ומוסכים בלט משקלו של ההון העצמי במימון ההשקעה בחולון ביחס לערים החוץ-מטרופוליניות. כצפוי, מבין בעלי עסקי תעשייה ומלאכה קירבה למקום המגורים היתה שיקול מיקום מרכזי בקרב כ-60% מבעלי העסקים באשקלון, בהשוואה ל-26% בלבד ביבנה, המצויה במרחב הבחירה של מטרופולין תל אביב בכל הנוגע למיקום עסקים אלה.

ממצאים אלה מעידים על פוטנציאל ברור יותר באשקלון בתחום היזמות המקומית מאשר ביבנה, וזאת בזכות גודלה וקיום גלעין ותיק של עצמאיים עם ריכוז יחסי בתחומים כגון בינוי. הריחוק של אשקלון ממטרופולין תל אביב ביחס לערים כמו יבנה או אשדוד מעניק לה יתרונות משמעותיים ביזום עסקים הנסמכים על השוק המקומי והאזורי. הועלו רעיונות לפתוח באשקלון לשכה לעידוד עסקים זעירים בשיתוף התאחדות בעלי מלאכה, איגוד הסוחרים והעירייה (רזין 1988). עם זאת, הקמתו של מוקד עסקי לפיתוח יזמות נמצאת בשלב מתקדם יותר דווקא באשדוד. יזום פרויקטים של מבנים בלתי מיועדים לתעשייה זעירה ובינונית נתפסו כאטרקטיביים על ידי העירייה, אך לא היו כדאיים כלכלית ברמות דמי השכירות שניתן היה לגבות באשקלון בשנות השמונים. יצירת אקלים חיובי לעסקים, שמשמעותו בין היתר סילוק מכשולים ביורוקרטיים בתחומי הרישוי והיתרי הבניה ותפקוד תקין של השרותים העירוניים להם נזקקים העסקים היא המלצה שכיחה נוספת (MAILLAT 1988; רזין 1988), שביצועה נתקל בקשיים גדולים יותר בארץ ובעולם.

#### 5.3.5 תפקודים אזוריים - בחזרה לתפיסות שנות החמישים?

התפיסה לפיה תוכל כלכלת הערים החדשות, שאוכלסו לאחר קום המדינה, להתבסס במידה רבה על תפקודי מסחר ושרותים שישרתו את הסביבה, הופרחה עוד במהלך שנות החמישים. המרחקים הקטנים בין עיר לעיר בישראל, הארגון השיתופי של ההתישבות הכפרית והשוני הכלכלי והתרבותי בין אוכלוסית הערים החדשות לאוכלוסית הקיבוצים והמושבים הותיקים סיכלו ברוב המקרים כל אפשרות שערי הפיתוח יצליחו ליצור לעצמן שטח שוק משמעותי. אולם ההתקדמות החברתית-כלכלית שהתחוללה בערי פיתוח מסוימות ובעיקר המשבר האידאולוגי והכלכלי במגזר הכפרי בשנות השמונים, שהתבטא בהתמוטטות מסגרות שיתופיות, בעיקר במגזר המושבי, יצרו פוטנציאל מחודש בתחום זה.

אשקלון נהנתה מיתרון פנים-אזורי מסוים באספקת שרותים אזוריים (לוח 4). אשקלון

היא מרכז נפת אשקלון ומרוכזים בה רוב התפקודים האזוריים במישור החוף הדרומי: בית חולים, שלוחה קטנה של אוניברסיטת בר אילן, משרדים אזוריים של משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות וכדו'. התמוטטות מסגרות שיתופיות במגזר המושבי יכולה לפתוח הזדמנויות חדשות לאספקת שרותים אזוריים עבור ערים כאשקלון. פיתוח שרותי רפואה פרטיים שישענו אולי גם על בית החולים הקיים, ופרויקטים ל"גיל הזהב" עשויים להיות אטרקטיביים עבור תושבי הסביבה שממזרח ומדרום לאשקלון. אולם, משקלה הדמוגרפי הקטן של ההתישבות הכפרית-שיתופית וחולשתה הכלכלית מגבילים את הפוטנציאל בכיוון זה. סביר יותר, לפיכך, שעיקר התחרות המחודשת בין ערים על שטחי שוק תתמקד באוכלוסייה הכפרית-פרברית המיוממת לשובים עירוניים משובים קהילתיים וממושבים המאבדים את צביונם החקלאי. בנוסף לכך תתבטא התחרות בשאיפתן של ערים גדולות יותר לכלול בתחום השפעתן את הערים הקטנות שבסביבתן. קירבתו של מישור החוף הדרומי למטרופולין תל אביב והעדרם של תפקודים מחוזיים, הנמצאים בבאר שבע, מקטינים, עם זאת, את הפוטנציאל הכולל של הערים השוכנות בו בפיתוח תפקודים אזוריים.

זירה מרכזית לתחרות הבין עירונית בתחום זה מהווה הפיתוח המסחרי. הקניון שיובא מצפון אמריקה והמדרחוב שיובא ממערב אירופה הם מאפיינים חדשים בנוף העירוני הישראלי של שנות השמונים, המשקפים את התחרות בתחום המסחר. הקניון והמדרחוב מהווים מעין סמל של קידמה ואיכות חיים האמור לתרום לשינוי הדימוי העירוני כלפי פנים וכלפי חוץ. במקרה של הקמת קניונים, הרי שזו נשענת ברוב המקרים על יוזמה פרטית, אם כי מימושה של זו תלוי במידה רבה בשיתוף פעולה עם הרשות המקומית. אולם בפועל, הקמת קניונים ושיקום פיסה של מרכזי עסקים ותיקים באמצעות פיתוח מדרחוב, עשויים להוביל לתחרות חריפה על שטחי שוק מסחריים.

הפיתוח המסחרי באשקלון סובל מפיצולה של העיר לשכונות שאין ביניהן רצף עירוני ומהעדר מרכז עיר חזק. מרכז העיר שוכן במגדל הסמוכה לכניסה לעיר, אך המרוחקת מריכוזי האוכלוסייה העיקריים ומהמוקדים הצפויים לפיתוח תירותי. במרכז זה מתחרים שני מרכזי משנה גדולים יחסית - מרכז אפרידר שהיה בשנות החמישים מהדוגמאות הראשונות למרכזים מתוכננים בישראל, אך כיום אין בו יחוד רב; והמרכז הנפתי הנהנה ממוקם מרכזי. מערך מפוצל זה ששורשיו נעוצים בהתפתחות ההיסטורית של אשקלון פוגע באפשרותה לשמש כמרכז מסחרי סביבתי. מרכז מגדל שוכן בעיר העתיקה ההרוסה למחצה והוא עלוב למראה. במשך שנים רבות היתה כוונה שהמרכז יזחל בהדרגה מערבה או שיעבור לאיזור המרכז הנפתי ולאפרידר (השמשוני 1972; מינהל מקרקעי ישראל 1987). התוכניות העירוניות אכן דיברו מזה זמן רב על הקמת מרכז עירוני חדש שישתרע מהמרכז הנפתי לכיוון חוף הים. אולם אפשרות מימושן של תוכניות כאלו היא בעיתית ביותר, כפי שהוכיח נסיוןן של ערים אחרות בארץ, ובראש וראשונה באר שבע (גרדוס 1979). תוכניות מוקדמות דיברו על הריסת מגדל. רוב שטחה של מגדל הוקצה בתכנית בנין עיר לרה-תכנון והוקפא בו כל פיתוח, פרט למקרים מסוימים בהם נערכו שינויי תב"ע מקומיים בעקבות לחצים ונבנו מספר מבני משרדים ומסחר (שעיצובם לא הוסיף לאטרקטיביות הויזואלית של המרכז). עם זאת, ההרס במגדל היה הדרגתי ולא שיטתי ולמרות ההזנחה נותר מרכז העסקים

הראשי של אשקלון במקומו. במחצית השניה של שנות השמונים הסתמן שינוי במדיניות הנוגעת לפיתוחה של מגדל. שינוי זה התבטא בפרויקט המדרחוב, שנחנך ב-1988 בקטע המרכזי של רחוב הרצל, שהוא ליבו של מרכז אשקלון, ובפרויקט ככר מגדל אשקלון. עבור קטע המדרחוב שבוצע הוכנה תוכנית בנין עיר חדשה שקיבלה תוקף ביולי 1988. תוכנית זו מאפשרת לראשונה לשפץ מבנים שיועדו בעבר להריסה, לבנות קומת בינים מסחרית ובמגרש בגודל מינימלי מסוים - להרוס ולבנות מחדש. פרויקט המדרחוב נתקל בראשית דרכו בגישה שמרנית של בעלי העסקים ומתוך 27 סוחרים במגדל שחיוו את דעתם על הפרויקט כשנה לאחר פתיחתו, הביעו 22 דעה שלילית ורק ארבעה חייבו אותו. עם זאת, נראה שכמצופה, לאחר תקופת הסתגלות זוכה כיום הפרוייקט להצלחה.

הקמת קניון בגודל משמעותי טומנת בחובה אפשרות לשינוי מערך המסחר בעיר. הסוחרים במרכזים הותיקים מגלים בדרך כלל התנגדות להקמת קניונים. מתוך 77 סוחרים באשקלון, 73% הביעו התנגדות נחרצת להקמת קניון ורק 19.5% תמכו בכך. ההתייחסות הזהירה לתופעת הקניונים ולהשלכותיה השליליות על מרכזי עסקים קיימים מאפינת גם סקרים תכנוניים שונים (כגון: המכון לחקר חיפה והגליל 1989), המצביעים על עודף שטחי מסחר בערים שונות ועל העודף הגדול בתוכניות להקמת קניונים. עם זאת התנגדות זו איננה מתייחסת בכל המקרים להשלכות השליליות של אי הקמת קניון על מידת התחרותיות של המסחר בעיר, בשעה שבערים אחרות בסביבה מוקמים קניונים. כמו כן לא תמיד נלקח בחשבון האלמנט החיובי שבהחלפת שטחי מסחר ישנים בחדשים, המובילה לשיפור באיכות שטחי המסחר. מידת ההחלפה של בעלי עסקים מקומיים על ידי חנויות הנתונות בבעלות רשתות קמעונאיות לא מקומיות, בעקבות הקמת קניונים, טרם זכתה לבדיקה מספקת בישראל. הבעיה באשקלון היא שגם בתחום הקניונים קיים פיצול כאשר שלוש יוזמות נמצאות בתכנון ובביצוע בעת ובעונה אחת - במרכז הנפתי, בשכונת שמשון ובכניסה לעיר ליד מגדל.

יש לציין, שאשדוד הצומחת במהירות רבה יותר מאשקלון מתמודדת על אותן הזדמנויות, וכבר העלתה ב-1985, בתמיכת שר הכלכלה והתכנון, דרישה להתנתק ממחוז הדרום ולעמוד בראש מחוז חדש שיקרא הנגב הצפוני. תביעתה של אשדוד להקים בתחומה בית חולים יכול גם היא להביא לשחיקה במעמדה של אשקלון כמקום מרכזי. הפיתוח המסחרי באשדוד סבל גם הוא מחוסר תכנון, וה"סיטי" המתוכננת בהתאם לתוכנית המקורית נותרה מחוץ לשטח הבנוי, כאשר במקומה התפתח מרכז עירוני לא מתוכנן ברובעים א' ו-ד' הותיקים. קניון גדול המתוכנן ברובע ה' באשדוד עשוי להיות לאטרקטיבי ביותר במישור החוף הדרומי, בזכות השוק המקומי הגדול. אולם, גם אשדוד סובלת מפיצול ביוזמות להקמת קניונים העלול להקשות על הצלחתם ועל גיבוש מוקד מסחרי דומיננטי.

#### 5.3.6 מעורבות בשוק הדיור - מחקים את יבנה

אפשרות נוספת שעמדה בפני אשקלון היא למקד את המאמצים בשיפור כוח המשיכה של שוק הדיור באשקלון, על מנת למשוך עובדים רבים ככל האפשר מתחנת הכוח החדשה שהוקמה מדרום לעיר, בעלי תפקידים בכירים העובדים בישובים פחות אטרקטיביים בנגב הצפוני, ואולי בעתיד גם מספר גדל של יוממים למטרופולין תל אביב. אשקלון נהנית ממיקום מושך

ליד הים, מזמינות קרקעות נרחבות ומקיומן של שכונות מבוססות בעלות דימוי טוב ומערכת חינוך ברמה נאותה. עם זאת פוטנציאל זה לא נוצל במלואו בשנות השמונים. היקף הבניה החדשה באשקלון היה זעום בשנות השמונים ביחס לגודלה. תנופת הבניה באשקלון הסתיימה ב-1978 ובשנים 1983-1988 הסתיימה בממוצע בניתן של קצת למעלה מ-100 דירות בשנה בלבד, מספר דומה לזה שנבנה בקרית גת וכ-30% ממספר הדירות שנבנו באשדוד (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל - סדרת פרסומים מיוחדים). מצב זה עלול להוביל לשני תהליכים שליליים: (א) יציאת משפחות אמידות למושבים סביב אשקלון כגון גיאה, ניר ישראל, כוכב ונתיב העשרה, בהם מתגוררות כבר היום עשרות משפחות עירוניות. (ב) הכביש הדו-מסלולי לתל אביב, שסלילתו נסתיימה במחצית השניה של שנות השמונים, משפר את מיקומה של אשקלון ביחס למרכז הארץ, אך טמונים בו גם סיכונים. עובדים בכירים בתעשייה, בתחנת הכוח ובתחומים אחרים עלולים לקבל ביתר קלות החלטה להתגורר מחוץ לאשקלון, בישובים כגון: אשדוד, עשרת, יבנה ובישובים אחרים בדרומו של מטרופולין תל אביב, אם לא תהיה אשקלון אטרקטיבית מספיק.

תחנת הכוח שהוקמה במהלך שנות השמונים בדרומה של אשקלון היא הפרויקט הגדול ביותר שהוקם בעיר מזה שנים רבות. תרומתה העיקרית של תחנת הכוח לכלכלת אשקלון עשויה להתבטא בתוספת מספר מסוים של מקומות עבודה יציבים ובשכר נאות, שיביאו להתבססותה של קבוצת אוכלוסייה בעלת כוח קניה גדול יחסית בעיר. תעסוקת הקבע בתחנה אמורה היתה להגיע לכ-420-450 עובדים, שמתוכם כ-90 עובדי תפעול יחויבו לגור באשקלון. יתר העובדים יוכלו להתגורר באיזור המשתרע מאשדוד בצפון, קרית מלאכי וקרית גת במזרח ועד שדרות בדרום. תרומת תחנת הכוח לכלכלת אשקלון באמצעות הפנית ביקושים לקבלני משנה עשויה להיות מזערית, מאחר וחברת החשמל מתפעלת את התחנות כמשק סגור, ואין להן מעצם טבען השפעות מכפיל משמעותיות. מכאן שהיכולת להגביר את תרומתה של התחנה לעיר, מעבר לתשלומי הארנונה השנתיים ולקשרים העשויים אולי להווצר בין חברת החשמל למוסדות קהילתיים-עירוניים, מתבטאת בעיקר ביצירת שוק דיור אטרקטיבי ומערכת חינוך ואיכות חיים שימשכו מספר גדול ככל האפשר מעובדי התחנה להתגורר בעיר.

הבעיה היתה שכיוון פיתוח המתמקד בפרויקטים מושכים של דיור ליד הים והשכונות המבוססות התנגש במידה מסוימת עם יעדים חברתיים של קידום שכונות השיקום, המהוות גם את בסיס התמיכה הפוליטית של מנהיגות העיר. כיוון הפיתוח גם סתר שיקולי תכנון פיסי שחייבו שלא להגביר את פיזור ופיצול היתר של העיר (חכים 1988). עיריית אשקלון העניקה קדימות לפרויקט "בנה ביתך" במערב שכונת שמשון ולפרויקט נאות אשקלון המקשר בין מערבה של העיר למזרחה. פיתוח מקביל של פרויקטים נוספים באיזור אפרידר או ברנע היה סותר את שתי המטרות שהוזכרו לעיל, גורם לפיזור המאמץ ומסכל את הצלחת הפרויקטים בשמשון ובנאות אשקלון. מכאן שבדומה לבעיות שהעלה HARVEY (1989) על סמך הנסיון האמריקאי, היתה קיימת באשקלון דילמה שנבעה מסתירה אפשרית בין יעדי מדיניות הפיתוח העירוני הכולל לבין יעדים חברתיים ויעדים של תכנון פיסי מגובש.

לסיכום פרק זה, בעייתה המרכזית של אשקלון בשנות השמונים היתה שאסטרטגיות שהיא

נהנתה בהן מיתרון ביחס לערים אחרות במישור החוף הדרומי היו בתחומים שמישור החוף הדרומי בכללותו לא נהנה בהם מיתרון מיוחד. מדיניותה של אשקלון לא היתה החלטית, לפיכך, ביחס למספר אסטרטגיות, שאף אחת מהן לא התבלטה כבעלת יתרון ברור על האחרות. בדומה לרשויות מקומיות רבות אחרות שצברו כוח כלכלי ופוליטי מסוים בשנות השמונים, עירית אשקלון ניסתה להתמודד עם מה שנראה כמבוי סתום על ידי הפעלת חברה כלכלית עירונית ככלי ליזום פרויקטים כלכליים שלא נמצא היזם הפרטי שיקח אותם על עצמו, ושהעיר יכולה לפתח בהם יתרון.

מן הראוי לציין, שגל העליה החדש גרם לשינוי מהותי באשקלון בשנים 1990-1991, בפרט בכל הנוגע לשוק הדיור. לאחר עשור שנים ויותר של בינוי מצומצם החל גל של תכנון ובינוי אדיר מימדים, מכל הסוגים וכמעט בכל הכיוונים. נראה, שהשיקולים של איזון עדין לפיהם פרויקט באיזור אחד עשוי לפגוע בסיכויי המימוש וההצלחה של פרויקט במקום אחר שוב אינם רלוונטיים. תוכניות הבינוי החדשות מאפשרות לעיר להגיע עד לגודל של כ-200,000 תושבים בשנת 2000 וגידול כזה מאפשר להגשים הן את יעד הגיבוש הפיסי של העיר והן את הרחבת ופיתוח שכונות העיר בדרום ובצפון, כולל פרויקטים בסגנון בנה ביתך שהיו לתחום פעילות עיקרי של החברה הכלכלית העירונית. תפיסה זו של העדר מגבלת "משאבים דמוגרפיים" יכולה להתבדות אם לא יגיע מספר העולים להיקף המצופה, ובמקרה זה יזכו להצלחה רק הפרוייקטים שיוקמו ראשונים ואלה הנהנים מאטרקטיביות גדולה יותר.

ערי מישור החוף הדרומי לקראת שנות התשעים

ניתוח התמורות הצפויות במערכת העירונית במישור החוף הדרומי יכול להסתמך באופן חלקי על מגמות שנות השמונים. מגמות אלו מצביעות בבירור על התחזקות זרמי היוממות בתוך מישור החוף הדרומי ובעיקר בין ערי מישור החוף הדרומי למטרופולין תל אביב. מישור החוף הדרומי נהנה לפיכך מפוטנציאל גבוה להשתלבות בשדה המטרופוליני העיקרי של המדינה. נתוני מפקד 1983 הראו בבירור שככל שהעיר היתה סמוכה יותר למטרופולין תל אביב, כך אחוז היוממים למטרופולין תל אביב היה גבוה יותר ואחוז המועסקים בעירם ירד (לוח 6). (קרית מלאכי ושדרות היו חריגים לכאורה לכלל זה בכך שאחוז נמוך מתושביהם היה מועסק בעירם. אולם רוב רובם של המועסקים מחוץ לעיר עבדו באזורי תעשייה ובישובים כפריים שבמועצות האזוריות המקיפות את הערים, וביחד עם המועסקים בעירם היוו עובדים אלה 91% מהמועסקים תושבי שדרות ו-84.2% מהמועסקים תושבי קרית מלאכי). סביר להניח שגידול האוכלוסיה הצפוי בכל אחת מהערים, פרט אולי לשדרות, ישען במידה גדלה והולכת על מקורות תעסוקה שיווצרו במטרופולין תל אביב.

תמורה נוספת שהתחוללה בשנות השמונים היתה עליה יחסית ברמת הרווחה הכלכלית של תושבי ערי מישור החוף הדרומי. כאן בלט הזינוק הגדול ברמת הרווחה ביבנה שהשיגה את הממוצע הישראלי והתקרבה אפילו לרחובות, לפחות בכל הנוגע לשיעורי מינוע. נראה שהיתה עליה יחסית ברמת הרווחה במישור החוף הדרומי כולו, כאשר בתוך האיזור קרית גת ואשדוד נסוגו באופן יחסי וקרית מלאכי ושדרות נותרו הישובים העירוניים בעלי רמות הרווחה הנמוכות ביותר (לוח 2). יש להעיר, שגל העולים שהחל להגיע בסוף 1989 עשוי לחולל שינוי ניכר בנתונים מצרפיים אלה, גם אם לא יהיה שינוי ניכר במצבם של הותיקים, וזאת מכיוון שבסיס האוכלוסיה עליה יחושבו הממוצעים ישתנה מאוד.

השנים הקרובות עשויות להתאפיין בהמשך המעורבות הגוברת של רשויות מקומיות בתחום הפיתוח הכלכלי, ובתחכום גובר בתחום זה. חברות עירוניות ככלי לפיתוח כלכלי עירוני, ניהול יעיל של אזורי התעשייה, הקמת חממות עסקיות, מוקדים לפיתוח יזמות כלכלית מקומית ואמצעים דומים (הרשות נתונה 1990) עשויים להיות לדפוס פעולה מקובלים יותר ויותר, ויקבלו דחיפה גם בתור תרומה אפשרית של השלטון המקומי לקליטה התעסוקתית של העולים. יש להעיר, שפרט לחברות כלכליות, שלרשויות המקומיות אינטרס חזק ליזום את הקמתן, בהחדרת הרעיונות האחרים שותפים גופים חיצוניים כגון יחידות התכנון האסטרטגי שהוקמו ביוזמתו של הג'וינט, החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי, הסוכנות היהודית, אנשי אקדמיה ויועצים.

עידוד היזמות המקומית היה לתחום שזכה לפריחה מיוחדת מאז 1990, וזאת לאחר תקופה ממושכת בהן עוררו הקריאות לגיבוש אמצעים לעידוד היזמות ענין מוגבל בלבד. שאיפתן של רשויות השלטון המרכזי והמקומי להאחז בכל קצה חוט העשוי להביא ליצירת מקומות עבודה חדשים עבור גל העליה ושאינו יקר מאוד לישום, הובילה לפעולה נמרצת להקמתם של

מרכזי טיפוח יזמות וחממות טכנולוגיות בכל רחבי הארץ. הרשויות המקומיות הן שותפות פעילות במסגרות אלו, אם כי בדרך כלל אינם היוזמים ואינם גם המובילים בכל הנוגע למימון המסגרות. מוקדם עדין להעריך את השפעת הכלים החדשים, וספקות קיימים בפרט ביחס לסיכויי הצלחתן של חממות טכנולוגיות המיועדות לעולים חדשים, החסרים כישורי שיווק מתחכמים הנחוצים לצורך זיהוי נישות והחדרת מוצרים לשוקי מדינות המערב. מוקדם גם להעריך את ההשפעה המרחבית של כלי המדיניות החדשים לעידוד היזמות. הרושם הראשוני הוא שחלק ניכר מן החממות והמרכזים לעידוד היזמות אמורים לקום באזורים מרוחקים יחסית בגליל ובנגב. אולם, דווקא המסגרות שבערים הגדולות - תל אביב, ירושלים וחיפה - עשויות להגיע להיקפי פעילות גדולים ולהתגלות כמצליחות יותר.

הפעילות החדשה לא פסחה על ערי מישור החוף הדרומי, אם כי האיזור אינו עומד בשלב זה במוקד הפעילות הציבורית לעידוד היזמות. כך באשדוד, הקולטת עליה במימדים ניכרים ביותר, נמצא בשלבי הקמה (ב-1991) מרכז טיפוח יזמות, וכמו כן נמצאים בשלבי הקמה חממה טכנולוגית בקרית גת, חממה משותפת לשדרות, נתיבות ולמועצה האזורית שער הנגב, ומתוכננת חממה לבעלי מלאכה זעירה בקרית מלאכי.

מרכיב מרכזי בניתוח הפוטנציאל העתידי של אסטרטגיות פיתוח ביוזמה מקומית הוא חוסן הכספי של הרשויות המקומיות. במהלך שנות השמונים גברה מאוד האוטונומיה הכספית של הרשויות המקומיות, וחל גידול ניכר במשקל ההכנסות העצמיות מתוך סה"כ הכנסות הרשויות המקומיות (לוח 12). אולם תהליך זה לא השפיע באופן אחיד על כל הרשויות. הנהנות העיקריות היו בעיקר רשויות מקומיות בינוניות וגדולות בעלות אוכלוסיה מבוססת ובסיס מס גדול הנובע מפעילות עסקית. מכאן שסביר שתהליך הפחתת תלותן של רשויות מקומיות במימון ממשלתי יוביל להגדלת הפער בין רשויות מבוססות, בעיקר במרכז הארץ, שיזכו לעצמאות כספית רבה, לבין ערי פיתוח בעיתיות באזורי השולים, שתמשך תלותן הכספית הכמעט מוחלטת בהעברות משרד הפנים (HASSON AND RAZIN 1990). ניתן לראות, שגם במישור החוף הדרומי גדלו הפערים בחוסן הכספי של רשויות מקומיות, ובפרט גדל הפער בין אשדוד ואשקלון שכשני שלישים ויותר מהכנסותיהם באו ב-1987/88 מהכנסות עצמיות, לבין הערים הקטנות יותר ובפרט שדרות וקרית מלאכי שפחות משליש מהכנסותיהן באו ממקורות עצמיים (לוח 12).

אחת התוצאות של תנאים חדשים אלה היא עליתן של תביעות להתוויה מחדש של תחומי שיפוט הנובעות במידה רבה משיקולים של הרחבת בסיס המס של הרשות המקומית (HASSON AND RAZIN 1990). שיקול בסיס המס היה תמיד בעל משקל מסויים בהתווית גבולות מוניציפליים, אך בשנות השמונים היה שיקול זה למרכזי הרבה יותר. לאור זאת ניתן להבין את הקונפליקט המתמשך בנוגע לשיכומו המוניציפלי של נמל אשדוד, שצירופו לאשדוד יתרום באופן משמעותי לתקציב העיריה. גם בקשתה של שדרות להעברת שטחי תעשייה מהמועצה האזורית שער הנגב אליה, שנענתה ובוצעה בסופו של דבר ב-1988, נבעה באופן חלקי משיקולי גבית ארנונה. צרכי קליטת העליה נתנו בידי הרשויות המקומיות העירוניות נימוק, ולעיתים תואנה, להגשת בקשות חדשות להרחבת גדולות של תחומי השיפוט שלהן. מעטות הן הרשויות המקומיות העירוניות שלא ניצלו מאז 1990 את "הפרת שיווי המשקל"

לוח 12: רשויות מקומיות במישור החוף הדרומי - אחוז ההכנסות העצמיות מכלל ההכנסות הסופיות בתקציב הרגיל, 1975/6-1987/8

|                            | 87/8 | 86/7 | 85/6 | 84/5 | 83/4 | 80/1 | 75/6 |  |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|--|
| יבנה                       | 49.6 | 47.2 | 41.3 | 37.6 | 19.5 | 14.2 | 17.1 |  |
| אשדוד                      | 74.3 | 74.5 | 67.0 | 45.6 | 37.3 | 29.2 | 28.8 |  |
| אשקלון                     | 66.6 | 65.0 | 58.1 | 34.8 | 32.5 | 22.4 | 25.7 |  |
| קרית מלאכי                 | 29.4 | 39.5 | 29.8 | 15.6 | 16.6 | 13.9 | 17.4 |  |
| קרית גת                    | 50.1 | 43.1 | 39.7 | 33.7 | 19.5 | 19.2 | 15.0 |  |
| שדרות                      | 25.1 | 23.0 | 20.7 | 11.9 | 14.3 | 9.5  | 11.6 |  |
| עיריות סה"כ                | 75.7 | 73.4 | 67.5 | 49.4 | 44.1 | 37.1 | 37.7 |  |
| מועצות מקומיות גדולות סה"כ | 49.4 | 48.8 | 42.5 | 30.5 | 25.5 | 23.3 | 23.3 |  |

מקור: הל.מ.ס. רשויות מקומיות, נתונים כספיים - סדרת פרסומים.

1. מועצות שאוכלוסיתן עולה על 5000 תושבים.

והשתנות "כללי המשחק" על מנת לדרוש את הרחבת תחום שיפוטן, וערי מישור החוף הדרומי אינן יוצאות דופן לכלל זה. השורשים של חלק מהתביעות ולעיתים גם הטיפול בהן החלו זמן ניכר לפני תחילתו של גל העליה, כגון תביעה של אשדוד לסיפוח הנמל ובקשתה של יבנה להתרחב עד הים. אולם, הפעילות התכנונית המזורזת בעקבות העליה האיצה את המהלכים גם בכל הנוגע לתביעות שהועלו ללא קשר לגל זה.

באופן כללי, אשדוד ואשקלון הן הערים בעלות בסיס המס הרחב יותר במישור החוף הדרומי, כאשר באשקלון תחנת הכוח מהווה תרומה נכבדה חדשה לבסיס המס המוניציפלי. ארבעת הערים האחרות ובפרט קרית מלאכי ושדרות תמשכנה לסבול מנחיתות בתחום זה, שתגביל את המשאבים הכספיים שניתן יהיה להפנות לקידום הפיתוח הכלכלי המקומי. מכאן, שכאשר עובר הדגש באסטרטגיות פיתוח הננקטות על ידי רשויות מקומיות מהסתמכות על קשרים פוליטיים עם השלטון המרכזי וניצול יעיל של משאבים ממשלתיים, לדפוס פעולה הנשענים על משאבים מקומיים ומיומנויות מקצועיות מקומיות מחזק הדבר את הרשויות הגדולות שמצבן הכספי איתן יותר, ומצמצם את מרווח הפעולה של רשויות חלשות כגון שדרות, אפילו אם יש להן ראש עיר נמרץ ונציגות בכנסת.

תחזיות אלו מבוססות במידה רבה על ניתוח מגמות שהתחוללו בשנות השמונים. אולם, העליה חסרת התקדים במימדיה, המגיעה לישראל מברית המועצות מאז סוף 1989, יכולה לגרום לשינויים מהותיים בתהליכים אלה ולא רק לזרזם כפי שהודגם למעלה. שינויים אלה יתבטאו תחילה בדפוס ההתפתחות הדמוגרפית ולאחר מכן בהתפתחות הכלכלית. קשה לצפות באיזו מידה יוכל השלטון המקומי להתמודד עם בעיות בסדרי גודל בלתי מוכרים ומה מידת האוטונומיה שיעניק/יותר לו השלטון המרכזי, שיפעל בהיקף גדול הרבה יותר ותוך השענות על מסגרות סטטוטוריות המעניקות לו גמישות רבה יותר מאשר בשנות השמונים. התהליכים העשויים להתרחש הם רחבים, כך שהשפעת הגורם המקומי עליהם עשויה להיות מוגבלת מאוד, בניגוד לתנאי הקפאון הדמוגרפי והכלכלי של שנות השמונים, שבהם גם לפעולות ברמת "מיקרו" של רשויות מקומיות היה אפקט נראה לעין.

הנסיון עד כה (אוגוסט 1991) מלמד שחקיקת החירום ופעילות הממשלה לקליטת העליה לא נטרלו בפועל את יכולתן של רשויות מקומיות להשפיע על כיווני הפיתוח בתחומיהן. אולם האפשרות שכך יקרה עודנה קיימת, בפרט אם תתמוטטנה רשויות מקומיות מבחינה כספית. הקמתם של גופים לא נבחרים כגון הרשות לפיתוח ירושלים ומועצות תעשיתיות מקומיות, המקבלים סמכויות שהיו בעבר בידי רשויות מקומיות, מיעלת בטווח הקצר את הפעילות בתחומים הרלוונטיים (כגון פיתוח ירושלים, ניהול תקין של אזורי תעשייה). גופים אלה אמנם פועלים בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות, אך קיים הסיכון שבמצבים מסויימים ישמשו כאמצעי להצר את דרכן של הרשויות הנבחרות, ואיכות ניהולן על ידי הפקידים הממונים גם עלולה לרדת.

ניתוח דפוס השתקעות של עולי ברית המועצות שהגיעו ארצה בגל הראשון (1971-1986), מלמד שאשדוד היתה הריכוז השלישי בגודלו של עולים אלה (סונים 1990). אשקלון קלטה גם היא מספר ניכר של עולים מברית המועצות, אם כי מספר זה היה רק כ-38% מזה שקלטה אשדוד. אשקלון גם קלטה מספר ניכר של עולים מאתיופיה באמצע שנות השמונים

לוח 13: השתקעות ראשונה של עולים ועולים בכוח בערי מישור החוף הדרומי, 1981-1991

| 1.1.1990 - | 1990   | 1989  | 1988  | 1987  | 1986 | 1985  | 1984  | 1981  |            |
|------------|--------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|------------|
| 254593     | 199516 | 24050 | 13034 | 12965 | 9505 | 10642 | 19981 | 12599 | סה"כ ישראל |
| 631        | 508    | 28    | 26    | 11    | 11   | 0     | 2     | 10    | יבנה       |
| 7270       | 6170   | 724   | 416   | 480   | 376  | 307   | 302   | 402   | אשדוד      |
| 2516       | 2351   | 540   | 384   | 276   | 318  | 700   | 1046  | 469   | אשקלון     |
| 891        | 319    | 8     | 4     | 17    | 5    | 0     | 20    | 7     | קרית מלאכי |
| 2881       | 1516   | 281   | 120   | 64    | 23   | 30    | 281   | 91    | קרית גת    |
| 23         | 126    | 7     | 2     | 2     | 6    | 10    | 2     | 3     | שדרות      |

מקור: נתוני 1981-1990 - הל.מ.ס. הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פסיים, סדרת פרסומים.  
נתוני 1.1.90-31.4.91 - משרד הפנים.

(לוח 13). בשתי הערים בלטו במיוחד יוצאי גרוזיה, שהיוו 43.7% מכלל עולי ברית המועצות שהגיעו לאשדוד. אשדוד היתה העיר שקלטה את המספר הגדול ביותר של יוצאי גרוזיה בישראל (סוניס 1990). יבנה, קרית מלאכי ושדרות לא היו מוקדים משמעותיים לקליטת עולי ברית המועצות בשנות השבעים והשמונים. לנתונים אלה היתה משמעות רבה בראשית גל העליה הנוכחי, מכיוון שמקום מגורי קרובים וידידים היה גורם מרכזי שהשפיע על בחירת מקום המגורים במסגרת מדיניות הקליטה הישירה. אשדוד אכן היתה מוקד מרכזי לקליטת עולי ברית המועצות שהגיעו מאז 1990 (אפרת 1990; לוח 13) וצמיחתה הדמוגרפית הואצה מעבר לזו של כל עיר אחרת במישור החוף הדרומי. סביר להניח שזמינות קרקעות נרחבות לבניה באשדוד ובאשקלון, בשילוב עם המצאות קהילה ותיקה של עולי ברית המועצות ומיקום במישור החוף יביאו לקליטה רחבת היקף של עולים בערים אלה. הפוטנציאל לקליטת עולים ביתר ערי מישור החוף הוא פחות ברור. תנופת בניה קיימת בכל הערים, אך בעיקר באשדוד ובאשקלון. בקרית גת ובשדרות אתרים גדולים של בנית חרום, אך היקף הקליטה בהם יהיה קטן מאשר באשדוד ובאשקלון, ומאפייני הקהילות שיתגבשו שם, כולל השענותן על מקומות תעסוקה מקומיים, אזוריים או מטרופוליניים עדין אינם ברורים. נתונים מעודכנים לאמצע 1991 מצביעים על אשדוד כמוקד המרכזי לקליטת עולי ברית המועצות במישור החוף הדרומי, אשקלון וקרית גת מהווים מוקדים משניים, יבנה וקרית מלאכי קולטות גם הן מספר מסויים של עולים ושדרות איננה מהווה יעד המושך עולים במספר משמעותי (לוח 13).

פרק 7

מסקנות

מחקר זה ממחיש כיצד מציאות כלכלית ופוליטית חדשה הביאה לעליתן של אסטרטגיות פיתוח ביוזמה מקומית, וזאת בהשפעת תפיסות תכנוניות חדשות. עליתן של אסטרטגיות פיתוח ביוזמת השלטון המקומי עשויה להוביל לארגון מחדש של המערכת העירונית, על ידי שינוי תהליכים מרחביים המתחוללים מאז שנות החמישים. ניתוח כמותי של התהליכים דורש אמנם מחקר רחב יותר, אך גם המחקר הנוכחי מאפשר לשרטט מספר מסקנות.

ברמה הלאומית, הפער בין האזורים המטרופוליניים לאזורי שולים מרוחקים מתרחב, ואזורים סמי-פריפריאליים משיגים גם הם יתרון גדל על הפריפריה המרוחקת. האזורים המוגדרים כסמי-פריפריה הם אזורים שאינם נכללים בתחום אחד מהמטרופולינים, והנחשבים בדרך כלל לחלק מהפריפריה הלאומית. אולם, אזורים אלה נכנסים בהדרגה לתחום ההשפעה המטרופוליני המתרחב, בכל הנוגע לדפוסי יוממות ולמיקום פעילות כלכלית. הגדרת אזורים אלה כשולי גלעין משקפת אולי בדיוק רב יותר את מצבם הנוכחי והעתיד. המינוח סמי-פריפריה נובע, לפיכך, בעיקר מההתייחסות המקובלת אליהם כאל חלק מאזורי הפיתוח של המדינה, שמקורותיה היסטוריים ופוליטיים. הסמי-פריפריה הישראלית כללה במהלך שנות השמונים (איור 5) את מישור החוף הדרומי שמדרום למטרופולין תל אביב; את איזור מערב הגליל שממזרח למטרופולין חיפה; וחלקים מיהודה ושומרון השוכנים בטווח יוממות מירושלים ותל אביב. יש לציין, שאותם חלקים מיהודה ושומרון היוו טיפוס שונה של סמי-פריפריה מבחינת דפוסי ההתפתחות הישובית, והרוב הערבי בהם היה חלק ממערכת מרחבית שונה של גלעין-פריפריה מאשר המיעוט היהודי אליו מתייחס האיור.

אזורי הסמי-פריפריה נהנו מקירבה יחסית למוקדים הפוליטיים והכלכליים של המדינה ונכנסו בהדרגה לתחומי ההשפעה המטרופוליניים, ולפיכך היו להם סיכויי הצלחה רבים יותר במאמצי פיתוח מקומי. קבוצת הלחץ בעלת העוצמה הגוברת המיצגת את ערי הפיתוח אכן הונהגה בעיקר על ידי אישים מהסמי-פריפריה, שהיה להם אינטרס מובהק לשמר את מעמד איזור הפיתוח שעריהם נהנו ממנו. מצב זה העניק לסמי-פריפריה יתרון משמעותי על ערים מרוחקות יותר.

בתוך האזורים הסמי-פריפריאליים, גברה התחרות הפנים-אזורית, בקרב ערים שנקטו באסטרטגיות שונות של פיתוח. בשנות החמישים והשישים היה דמיון רב בקרב ערי הפיתוח בבסיס הכלכלי ובדפוסי ההשקעות, מכיוון שהממשלה וייתה את תהליך התיעוש, והקצתה את ההשקעות בתעשייה בין ערי הפיתוח השונות (רזין 1991). בשנות השמונים, יתרונות וחסרונות ברמת מיקרו קיבלו חשיבות מיוחדת בסמי-פריפריה, וערים השוכנות במרחק של כ-15 ק"מ בלבד זו מזו יכלו לפנות לכיווני פיתוח שונים מאוד. במצב זה, הצלחת האסטרטגיות היתה תלויה במידה מכרעת בזיהוי נכון של יתרונות פנים-אזוריים ובין-אזוריים, שבהם יכלה מנהיגות מקומית אפקטיבית לפתח גומחה של צמיחה על רקע הקפאון הכלכלי במשק. תנאים אלה תואמים את טיעוניהם של SMITH AND DENNIS (1987), לפיהם



איור 5: גלעין, סמי-פריפריה ופריפריה בישראל - תרשים ראשוני

צמצום פערים כלכליים-מרחביים מאפיין תקופות של צמיחה ממושכת, בעוד ששונות פנים-אזורית גדלה מאפיינת תקופות שפל וארגון מחדש של המערכת הכלכלית. תהליך התיעוש התאפיין בדגם פחות אחיד במרחב מאז סוף שנות השבעים, וההשקעות האטרקטיביות הבודדות בתעשייה שפנו לערי פיתוח התקבצו בערים ספורות שנהנו מתמריצים מקסימליים ומקירבה מירבית למטרופולין. הניתוח הצביע לפיכך על הכורח שבהתגברות על המכשולים לעריכת עדכון מקיף במפת אזורי הפיתוח שבמסגרת החוק לעידוד השקעות הון, כך שגובה התמריצים יגדל באופן מונוטוני יותר עם המרחק מהמרכזים המטרופוליניים, וההבדל ברמת התמריצים בין שתי ערים סמוכות יהיה תמיד קטן. עם זאת, אפילו במוקדים המעטים שנהנו מפיתוח תעשייתי, לא התממשו מלוא הציפיות מתהליך התיעוש בכל הנוגע לפתרון בעיות אבטלה וליצירת תהליך צמיחה ארוך טווח הנושא את עצמו. מוקדי התיעוש משכו בעיקר מפעלי משנה של חברות לא מקומיות, והיו בערים קטנות שלא יכלה להתפתח בהן השפעת מכפיל מקומית משמעותית.

ניצול הזדמנויות הקשורות בקירבה יחסית למטרופולין, על ידי מעורבות בשוק הדיור ועידוד האינטגרציה הכלכלית עם המטרופולין היא האסטרטגיה שהשיגה את התוצאות הנראות ביותר לעין. זוהי גם אסטרטגיה שליוזמה המקומית משקל מכריע בהצלחתה, מכיוון שהשתלבות בשדה מטרופוליני יכולה לקבל צורות רבות ואיננה תלויה רק בתהליכים חיצוניים. עם זאת לקירבה למטרופולין יכולים להיות גם חסרונות הנובעים מדומיננטיות הכלכלית המטרופולינית המתחרות. יתרה מזו, לא כל הערים בסמי-פריפריה מסוגלות לנצל את היתרונות שמעניקה הקירבה למטרופולין באופן שווה. לאסטרטגיות המתבססות על משיכת אוכלוסיה חדשה יכול להיות גם מחיר מבחינה חברתית ומבחינת התכנון הפיסי של העיר. אסטרטגיות אחרות היו בשנות השמונים במידה רבה נסיונות של חוסר ברירה, של ערים שסבלו ממיקום נחות בכל הנוגע לשתי האסטרטגיות הקודמות. פיתוח התירות, עידוד מגזר העסקים הקטנים, וטיפול תפקודים אזוריים הם תחומים שיש בהם מרווח רחב ליוזמת השלטון המקומי, אך יכולתן של אסטרטגיות המדגישות כיוונים אלה להשפיע על כיווני התפתחות ארוכי טווח טרם הוכחה. יתרה מכך, יכולתה של הרשות המקומית לפעול בתחומים אלה מותנה בחוסנה הכספי. תנאי שנות השמונים הגבירו אמנם את עצמאותן הכספית של רשויות מקומיות, אך גם הגדילו את הפער בין הרשויות המבוססות לרשויות החלשות שבהן נדרשת ביותר המעורבות הציבורית ליצירת מקורות תעסוקה.

לסיכום, המחקר מראה שיש להזהר מאידאליזציה מופרזת של היוזמה המקומית. ראשית, היוזמות שננקטו בישראל היו עדין בחיתוליהן ופיגרו אחרי פעולות שננקטו על ידי רשויות מקומיות במדינות המערב. הרשויות המקומיות בישראל עדין תלויות מאוד בשלטון המרכזי, ובפרט אלו שיש להן בסיס מצומצם לגביית מיסי ארנונה. במקרים רבים התבטאה היוזמה המקומית בעיקר ב"שנור" אקטיבי יותר של התקציב הממשלתי ולא ביוזמה עצמאית שאיננה מסתמכת על משאבי המדינה. שנית, מתקבל הרושם שחלק נכבד מהפעילות היתה בגדר תחרות בין ערים שונות על הקצאת משאבים ומשיכת השקעות בגודל נתון. לכך ניתן להוסיף את נסיוןן של מדינות אחרות, שהצביע על כך שהשפעת היוזמה המקומית על תהליכים ארוכי טווח היתה בדרך כלל שולית. למרות כל זאת, הדוגמה של מישור החוף הצביעה על חשיבות



רשימת מקורות

- אברהם, מ' (1985), במשאביהם הם: מבט חדש על ההשקעות הנדרשות בערי הפיתוח בישראל, ירושלים: הסוכנות היהודית, המחלקה להתחדשות השכונות.
- אילת, א' (1989), "מערכת החינוך ביבנה", הרשות נתונה, מס' 3, עמ' 7-10.
- אלעזר, ד' וקלכהיים, ח' (עורכים) (1987), השלטון המקומי בישראל, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- אפרת, א' (1990), "הגאוגרפיה של הקליטה הישירה של עולי ברית המועצות", בתוך: גונן, ע' (עורך), גאוגרפיה של קליטת עליה, לקחי העבר ומבט לעתיד, ירושלים: האגודה הגאוגרפית הישראלית, עמ' 75-88.
- ארבלי, ע' (1987), "רוצה להיות בכנסת", כאן דרום, 27 בפברואר.
- בן-אליא, נ' (1975), "יזמות מקומית וצמיחה עירונית בתנאי עיור מודרך", עבודת מוסמך, המחלקה לסוציולוגיה והמכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- בן-אליא, נ' (1990א), "השלטון המקומי ומשבר מדינת הרווחה בישראל", עיר ואזור, מס' 21, עמ' 7-17.
- בן-אליא, נ' (1990ב), "הפרטת שרותים במגזר המוניציפלי, חלק א': מיפוי", הוכן עבור המרכז הישראלי למדיניות מוניציפלית ומחלקת המחקר של משרד הפנים. נ.ב. הערכה, תכנון, ניתוח מדיניות.
- גונן, ע' (1977), "דפוסי מגורים של המעמד הבינוני במטרופולין של תל אביב", נופים, מס' 9-10, עמ' 171-178.
- גרדוס, י' (1979), "התפתחות התכנון העירוני בבאר-שבע", בתוך: גרדוס, י' ושטרן, א' (עורכים), ספר באר-שבע, ירושלים: כתר, עמ' 179-194.
- הארץ (1989), "התפלגות דורשי העבודה ביוני", 20 ביולי.
- המכון לחקר חיפה והגליל (1989), מפרץ חיפה רבתי עם מבט לגליל, קווי יסוד למדיניות פיתוח משולב, חיפה: אוניברסיטת חיפה.
- הרשות נתונה (1990), חוברת מס' 6, מוקדשת לתעסוקה ופיתוח כלכלי ברשויות מקומיות. השמשוני, צ' (1972) תכנית אב אשקלון.
- וייס, ש' (1970), טיפולוגיה של הנבחרים הלוקליים ושאלת היציבות בשלטון המקומי בישראל, ירושלים: אקדמון.
- חכים, ש' (1988), רביזיה לתכנית מיתאר, אשקלון: עיריית אשקלון - מינהל ההנדסה.
- חסון, ש' (1977), "שיכוני עולים בערים הוותיקות בישראל", חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- טון יבנה (1989), "מלחמת קיום", מס' 27, עמ' 3-5.
- ירושלמי, ש' (1989), "לא סוחר בעליה", כל העיר, 10 במרץ, עמ' 25-27.
- כהן, י' (1967), תחומי השפעה מסחריים של הישובים העירוניים במישור החוף הדרומי של

- ישראל, רחובות: המרכז לחקר התישבות כפרית ועירונית.
- לביא, ו' (1988), אבטלה בערי הפיתוח, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- מגמה - יועצים לניהול ותכנון (1990), סקר חברות עירוניות, דו"ח מסכם, ירושלים: משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי.
- מור, י' ולוינסון, א' (1985), מפעל שיקום והתחדשות אשקלון 1980-1985, סיכום הערכה והמלצות לעתיד, באר שבע: המחלקה להתחדשות השכונות, הסוכנות היהודית, 1985.
- מינהל מקרקעי ישראל - אגף תכנון ופיתוח (1987), אשקלון: פרוגרמה לשדרות בן-גוריון, ירושלים.
- משרד התיירות, אגף תכנון וכלכלה (1989), "השקעות בענף התיירות, מדריך למשקיע", ירושלים.
- משרד התעשייה והמסחר, מרכז ההשקעות (1987), "דף הסבר למשקיע בתעשייה", ירושלים.
- סוניס, מ' (1990), "הגאוגרפיה של העליה מברית המועצות בשנות השבעים והשמונים", בתוך: גונו, ע' (עורך), גאוגרפיה של קליטת עליה, לקחי העבר ומבט לעתיד, ירושלים: האגודה הגאוגרפית הישראלית, עמ' 67-74.
- עבר-הדני, ד' (1986), "אלי דיין, סיפור אשקלוני", דבר השבוע, 12 בדצמבר.
- פלזנשטיין, ד', ג'אנר-קלוזנר, ד' ווולף, י' (1991), שיתוף פרטי-ציבורי בפיתוח כלכלי, רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.
- פלזנשטיין, ד' ושורץ, ד' (1991), הפיתוח הכלכלי של ערים קטנות הנמצאות בקרבת אזורים מטרופוליניים: המקרה של בית-שמש וקרית-גת, רחובות: המרכז ללימודי פיתוח.
- קורץ, י' (1988), "שלח לחמד על פני המים", כספים, גליון 408, עמ' 14-17.
- קיפניס, ב' (1975), "תמורות במעמדן האזורי של ערי מרחב דרום בשנים 1965-1970", אופקים בגיאוגרפיה, מס' 1, עמ' 59-70.
- קלוזנר, ד' ושמיר-שנאן, ל' (1988), התארגנות מקומית לפיתוח כלכלי, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- רזין, ע' (1986), "השפעת המבנה הארגוני של התעשייה על התפתחות ערי פיתוח בישראל", חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- רזין, ע' (1988), "פיתוח כלכלי באשקלון", דו"ח סופי מוגש לעיריית אשקלון.
- רזין, ע' (1989/90), "שונות מרחבית במאפייני מגזר העצמאיים בישראל", אופקים בגיאוגרפיה, מס' 28-29, עמ' 65-85.
- רזין, ע' (1991), "תמורות בגאוגרפיה התעשייתית של ישראל בשנות ה-50 וה-60", בתוך: ארץ ישראל, מחקרים בידיעת הארץ ועתיקותיה, ספר דוד עמירן, ירושלים: החברה לחקירת ארץ-ישראל ועתיקותיה, עמ' 193-205.
- רזין, ע' (עומד להופיע), "תמורות בגאוגרפיה התעשייתית של ישראל", בתוך: רפ, א', סורקיס, ח' ושחר, ת' (עורכים) תמורות בגאוגרפיה של ישראל: גלעין מול שוליים, ירושלים: משרד החינוך והתרבות, האגף לתוכניות לימודים, הוצאת מעלות.
- שורץ, ד' (1986), "תרומת התמריצים הממשלתיים הישירים לפתרון בעיות התעסוקה

באופקים", רבעון לכלכלה ל"ג (128), עמ' 555-563.

שורץ, ד' (1988), "נסיון התיעוש במגדל העמק ובמעלות", בתוך: שורץ, ד' ובר-אל, ר' (עורכים), סוגיות בפיתוח אזורי, רחובות: האיגוד הישראלי למדעי האיזור, המרכז לחקר התישבות כפרית ועירונית, עמ' 46-17.

שורץ, ד' ופלזנשטיין, ד' (1988), הקשר הכלכלי בין המפעלים בערי הפיתוח לבין העיר: משמעויות והשלכות לפיתוח כלכלי מקומי, רחובות: המרכז לחקר התישבות כפרית ועירונית.

שחר, א' (1970), "השפעת הערים החדשות על מערך האוכלוסיה בישראל", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, חוברת ז', עמ' 25-63.

Allen, D.N. and Hendrickson-Smith, J. (1986), "Planning and implementing small business incubators and enterprise support networks". Final report prepared for U.S. Department of Commerce. Institute of Public Administration, The Pennsylvania State University, University Park, PA.

Amin, A. (1991) "Structural change and the geography of production in Europe", Paper for discussion at the European Science Foundation workshop on Regional and Urban Restructuring in Europe, Working Group One, 17-19 February, Lisbon.

Artibise, A.F.J. (1982), "City-building in the Canadian west: from boosterism to corporatism", Journal of Canadian Studies, 17(3): 35-44.

Ashworth, G.J. and Voogd, H. (1991), Selling the City, London: Belhaven Press.

Birch, D. (1987), Job Creation in America: How our Smallest Companies Put the Most People to Work, New York: Free Press.

Bluestone, B. and Harrison, B. (1982), The Deindustrialization of America, New York: Basic Books.

Boyne, G.A. (1988), "Politics, unemployment and local economic policies", Urban Studies, 25: 474-486.

Burgess, J.A. (1982), "Selling places: environmental images for the executive", Regional Studies, 16: 1-17.

Camina, M.M. (1974), "Local authorities and the attraction of industry", Progress in Planning, 3: 83-182.

Caulson, A. (1990), "Evaluating local economic policy", in: Campbell, M. (ed.), Local Economic Policy, London: Cassell, pp. 174-194.

Clark, G.L., Gertler, M.S. and Whiteman, J. (1986), Regional Dynamics, Boston: Allen & Unwin.

Cochrane, A. (1990), "Recent developments in local authority economic policy", in: Campbell, M. (ed.), Local Economic Policy, London: Cassell, pp. 156-173.

Cohen, E. (1974), "The power structure of Israeli development towns", in: Clark, T.N. (ed.), Comparative Community Politics, New York: Wiley, pp. 179-201.

Cooke, P. (1990), "Manufacturing miracles: the changing nature of the local economy", in: Campbell, M. (ed.), Local Economic Policy, London: Cassell, pp. 25-42.

Coombes, M. and Raybould, S. (1988), "Developing a local enterprise activity potential (LEAP) index", Built Environment, 14: 107-117.

Davis, A. and Le Merle, M. (1986), "Report to Ashkelon Tourism Committee", Unpublished report, Submitted to the Municipality of Ashkelon.

Felsenstein, D. (1986), The Spatial Organization of High Technology Industries in Israel, Jerusalem: Hebrew University, Institute of Urban and Regional Studies.

- Gertler, M.S. (1990), "Economic development", in: Loreto, R.A. and Price, T. (eds.), Urban Policy Issues: Canadian Perspectives, Toronto: McClelland and Stewart, pp. 35-57.
- Giacoutzi, M., Nijkamp, P. and Storey, D.J. (eds.) (1988), Small and Medium-Size Enterprises and Regional Development, London: Routledge.
- Gilbert, A. (1988), "The new regional geography in English and French-speaking countries", Progress in Human Geography, 12: 208-228.
- Gradus, Y. (1984), "The emergence of regionalism in a centralized system: the case of Israel", Society and Space, 2: 87-100.
- Greater London Council (1985), "London industrial strategy", London.
- Green, A. and Champion, T. (1988), "Measuring local economic performance: methodology and applications of the booming towns approach", Built Environment, 14: 78-95.
- Greenwood, N. (1990), "The nightmares of Israeli small business", Jerusalem: Policy Studies, Division for Economic Policy Research.
- Gunnell, J. (1990), "Enterprise boards: an inside view", in: Campbell, M. (ed.), Local Economic Policy, London: Cassell, pp. 128-155.
- Hall, P. (1982), Urban and Regional Planning, Second Edition, Harmondsworth, Penguin.
- Hall, P. (1988), Cities of Tomorrow, Oxford: Basil Blackwell.
- Harding, A. (1990), "Public-private partnerships in urban regeneration", in: Campbell, M. (ed.), Local Economic Policy, London: Cassell, pp. 108-127.
- Harvey, D. (1989), "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism", Geografiska Annaler, 71B: 3-17.
- Hasson, S. and Razin, E. (1990), "What is hidden behind a municipal boundary conflict?", Political Geography Quarterly, 9: 267-283.
- Humphrey, C.R., Erickson, R.A. and Ottensmeyer, E.J. (1988), "Industrial development groups, organizational resources, and the prospects for effecting growth in local economies", Growth and Change, 19(3): 1-21.
- Keeble, D. and Wever, E. (1986), New Firms and Regional Development in Europe, London: Croom Helm.
- Kirby, A. (1985), "Nine fallacies of local economic change", Urban Affairs Quarterly, 21: 207-220.
- Kitchen, H.M. (1985), "The role for local governments in economic development", Discussion Paper Series, Toronto, Ontario Economic Council.
- Law, C.M. (1985), "Regional development policies and economic change", in: Pacione, M. (ed.), Progress in Industrial Geography, London: Croom Helm, pp. 219-248.

Maillat, D. (1988), "The role of innovative small and medium-sized enterprises and the revival of traditionally industrial regions", in: Giacoutzi, M., Nijkamp, P. and Storey, D.J. (eds.), Small and Medium Size Enterprises and Regional Development, London: Routledge, pp. 71-84.

Massey, D. (1984), Spatial Divisions of Labour, London: Macmillan.

Mokry, B.W. (1988), Entrepreneurship and Public Policy. Can Government Stimulate Business Startups?, New York: Quorum Books.

National Council for Urban Economic Development (1987), Entrepreneurial Development - Formalizing the Process, Information Service No. 40. Washington, D.C.

O'Leary, B. (1987), "Why was the GLC abolished?", International Journal of Urban and Regional Research, 11: 193-217.

Parkinson, M. and Evans, R. (1990), "Urban development corporations", in: Campbell, M. (ed.), Local Economic Policy, London: Cassell, pp. 85-84.

Piore, M.J. and Sabel, C.F. (1984), The Second Industrial Divide, New York: Basic Books.

Pudup, M.B. (1988), "Arguments within regional geography", Progress in Human Geography, 12: 369-390.

Pumain, D. (1989), "City image in an urban system", Paper presented at the 29th European Congress of the Regional Science Association, Cambridge.

Raitz, K. (1988), "Advantages of place as perceived by sunbelt promoters", Growth and Change, 19(4): 14-29.

Razin, E. (1988), "The role of ownership characteristics in the industrial development of Israel's peripheral towns", Environment and Planning A, 20: 1235-1252.

Razin, E. (1990a), Immigrant Entrepreneurs in Israel, Canada and California, ISSR Working Papers in the Social Sciences, Los Angeles: UCLA, Institute for Social Science Research.

Razin, E. (1990b), "Stages in the development of Israel's spatial industrialization policy", in: Dietz, F. and Shefer, D. (eds.), Location and Labour Considerations for Regional Development, Aldershot: Gower.

Razin, E. (1990c), "Paths to ownership of small businesses among immigrants in Israeli cities and towns", Paper presented at the 30th Regional Science Association European Congress", Istanbul.

Rubin, H.J. (1986), "Local economic development organizations and the activities of small cities in encouraging economic growth", Policy Studies Journal, 14: 363-388.

Smith, N. and Dennis, W. (1987), "The restructuring of geographical scale: coalescence and fragmentation of the Northern core region", Economic Geography, 63: 160-182.

Stafford, H.A. (1980), Principles of Industrial Facility Location, Atlanta: Conway.

Stohr, W.B. (1981), "Development from below: the bottom-up and periphery-inward development paradigm", in: Stohr, W.B. and Taylor, D.R. (eds.), Development from Above or Below?, Chichester: Wiley, pp. 39-72.

Storper, M. (1986), "Technology and new regional growth complexes, the economics of discontinuous spatial development", in: Nijkamp, P. (ed.), Technological Change, Employment and Spatial Dynamics, Berlin: Springer-Verlag, pp. 46-75.

Storper, M. and Scott, A.J. (1989), "The geographical foundations and social regulation of flexible production complexes", in: Wolch, J. and Dear, M. (eds.), The Power of Geography: How Territory Shapes Social Life, Winchester, MA: Unwin Hyman, pp. 21-40.

Vazquez-Barquero, A. (1987), "Local development and the regional state in Spain", Papers of the Regional Science Association, 61: 65-78.

Watts, H.D. (1981), The Branch Plant Economy: A Study of External Control, London: Longman.

Watts, H.D. (1987), Industrial Geography, Harlow: Longman.

ZOEL Planning and Research (1988), "Ashkelon plot 8 resort development-developers brief", Prepared for Delron Ltd.