

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

**העיר כיזם
קידום הפיתוח הכלכלי המקומי**

דניאל פלזנשטיין

המחבר - ד"ר דניאל פלזנשטיין הינו חוקר במכון פלורסהיימר, ומרצה במחלקה לגאוגרפיה ובמכון ללימודים עירוניים באוניברסיטה העברית בירושלים.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכוון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות, אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. **קדן פלורסהיימר**, שבראשה עומד ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר**, יזמה את ייסודו של מכון מחקר שיתרכו במחקרים העוסקים בסוגיות מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר** (יו"ר), עו"ד **י' עמיהוד בן-פורת** (סגן יו"ר), מר **דוד ברודט**, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ומר **הירש גודמן**, העורך הראשי של ה"ג'רוסלם ריפורט". מנהל המכון הוא פרופ' **עמירם גונן**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

פרויקט אחד בתכנית העבודה של המכון, בראשות פרופ' **עמירם גונן** וד"ר **ראסם חמאיסי**, עוקב אחר מגמות חברתיות, כלכליות וגאוגרפיות בקרב האוכלוסייה הערבית ומנתח אותן, על מנת לבנות במשך הזמן הצעות מדיניות כוללות לרמות השונות של קובעי המדיניות בישראל בכל התחומים הרלבנטיים. הערבים בישראל, המהווים 18 אחוזים מהאוכלוסייה, עדיין עומדים בפני האתגר של שילובם בחיי המדינה ומציאת פתרון נאות לבעיותיהם.

פרויקט שני, בראשות פרופ' **אריה שחר** ופרופ' **עמירם גונן**, עוקב אחר תהליכים בתחומי הכלכלה, החברה והמימשל במרחב הליבה של מדינת ישראל - אותו חבל מטרופוליני במרכז הארץ, הכולל בתוכו את מרבית אוכלוסיית ישראל ואת עיקר הפעילות המשקית. דגש רב מושם בפרויקט זה על חקר תפקידיהן של הרשויות המקומיות בעידן של ביזור סמכויות, במטרה להציע מדיניות ואמצעים לחיזוק יכולתן של הרשויות לעמוד באתגרים החדשים של שירות ופיתוח. דגש אחר מושם על חקר המערכות המרחביות של הכלכלה והחברה הפועלות בחבל הליבה, במטרה להציע מדיניות ואמצעים לשכלולו של חבל זה, בעידן של כלכלה גלובלית.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

**העיר כיום:
קידום הפיתוח הכלכלי המקומי**

דניאל פלזנשטיין

ירושלים, אוגוסט 1994

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**THE ENTERPRISING CITY:
PROMOTING ECONOMIC DEVELOPMENT
AT THE LOCAL LEVEL**

Daniel Felsenstein

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחבר בלבד

©1994, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9א', ירושלים 90440. טל' 666243-02

©1994, The Floersheimer Institute for Policy Studies Ltd.
9a, Diskin St., Jerusalem 90440. Tel: 972-2-666243

ISSN 0792-6251

תוכן העניינים

הקדמה

עלייתה של הרשות המקומית כיום

התפתחויות ברמה הארצית בישראל

התפתחויות ברמה העירונית בישראל

אסטרטגיות לקידום הפיתוח המקומי

השיווק-העצמי: סיכויים מול סיכונים

דפוסים של פעילות יזמית

מודלים של השתלבות הפיתוח הכלכלי במערכת המוניציפלית

המודלים להשתלבות - יתרונות וחסרונות

דפוסי פעולה חדשים לפיתוח הכלכלי המקומי

סקירת הנסיון העולמי

דפוסי פעולה חדשים בישראל: החברה הכלכלית העירונית - מאיזה או מעכבת ?

סיכום: יישומות והשפעות דיפרנציאליות בישראל

רשימת מקורות

ברצוני להודות לגב' תמר סופר מהמעבדה לכרטוגרפיה, במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה
העברית בירושלים, על עזרתה בהכנת איור 1.

הקדמה

בעשור האחרון החל מהפך שקט בפיתוח העירוני. ערים רבות הפכו ממארחים פסיביים של תיפקודים כלכליים לציידים אגרסיביים ותחרותיים בחיפוש אחר פעילות כלכלית. אם בעבר נשען הפיתוח העירוני המקומי במידה רבה על פיתוח "מלמעלה" ועל השקעות של גורמים חיצוניים באזור, הרי בשנות השמונים והתשעים הודגשה חשיבות מעורבותם של גורמים מקומיים, פרטיים ומוסדיים בתהליך הפיתוח של סביבתם. מהפך זה מבוסס על מעורבותה של הרשות המקומית בתהליך הפיתוח המקומי בשל הכרותה העמוקה את מאפייני המקום ואת יתרונותיו. בתחרות המתמדת הקיימת בין ישובים, יש אפוא תפקיד מכריע לרשות מקומית אקטיבית ויזמית, המושכת השקעות ויוצרת תנאים נוחים לפעילות כלכלית.

גוברת התחושה, כי הישענות על יזמים חיצוניים בלבד, מבלי לטפח יזמות מקומית, אינה מסייעת בהכרח לפיתוח העירוני ובמקרים רבים אף מסבה לו נזק. יזמות מקומית מנצלת יתרונות מקומיים ומגדילה את חלקם של המשאבים הנשארים באזור, ולכן היא מהווה תנאי הכרחי לפיתוח העירוני גם לטווח הארוך.

על פי הלך רוחות זה, צומחת גישה של עידוד הפעילות הכלכלית המקומית, הן הפרטית והן המוסדית. הפעילות הפרטית מאופיינת בהפעלת תכניות חדשניות לגיוס משאבים ולניצול משאבים מקומיים לפיתוח המקומי. הפעילות המוסדית מאופיינת באימוץ דפוסי פעולה חדשים ובהפעלת גופים ומנגנונים כלכליים חדשים, לצד הרשות המקומית ובתיאום איתה.

העמדה היזמית הננקטת על ידי ערים שונות נובעת ממספר סיבות, רובן קשורות לצמיחתה של השקפה כלכלית-פוליטית ניאו-שמרנית ששררה בארצות המערב בשנות השמונים. עמדה זו תובעת מהרשות המקומית התייחסות חדשה לפיתוח הכלכלי המקומי, שכרוכים בה דפוסי פעולה חדשים. במקום לגלות מעורבות בפעילות המינהלית של הכלכלה המקומית באמצעות מתן רשיונות למיניהם וניהול נכסים ציבוריים למשל, מתבקשות היום הרשויות למלא תפקיד יזמי בפיתוח הכלכלי של העיר. תפקיד זה מחייב מעבר מאספקת שירותים ותשתיות לאוכלוסיה, לדפוס פעיל יותר של משיכת משקיעים, טיפוח יזמים, שיווק העיר כלפי חוץ וכד' (Harvey, 1989).

העיר כ'יזם' שונה, אם כן, מהעיר כ'עסק'. העיר כ'יזם' פירושה התנהגות פעילה ויזמית בחיפוש אחרי הזדמנויות כלכליות שתקדמנה אותה ועידוד הפעילות הכלכלית הקיימת בעיר. הרשות המקומית משווקת את עצמה ואת משאביה על מנת לעודד פעילות כלכלית מקומית קיימת ו/או למשוך אליה פעילות חדשה. מדובר, אם כן, באימוץ דפוסי פעולה חדשים וצורות התארגנות חדשות במטרה לקדם את הפיתוח הכלכלי של העיר ושל הגופים הכלכליים, הפועלים בה (פירמות, לשכות מסחר וכד'). מנגד, העיר כ'עסק' מתייחסת להנהגת כלכלת שוק בפעילויות המסורתיות של הרשות המקומית, תוך שיפור היעילות במתן שירותים עירוניים ובניהול נכסים עירוניים. דפוס פעולה זה מדגיש את הגישה העסקית לניהול העיר באמצעות התנהגות פיסקלית אחראית ופיקוח ובקרה תקציבית. התוצאה היא הפרטה של השירותים העירוניים והעברתם לקבלני חוץ, הפעלת זכויות, יצירת יתרונות לגודל בתשתיות עירוניות (כגון תברואה, מים ומיחזור אשפה) וכד'.

פרסום זה פורש את הרקע לדפוסי פעולה חדשים בפיתוח הכלכלי המקומי ואת המנגנונים השונים, שהתפתחו בעשור האחרון במערב אירופה ובארצות הברית ואשר נועדו לקדם את הכלכלה המקומית. כיוון שקיים מגוון רחב למדי של גופים מקומיים המעורבים בפיתוח הכלכלי, נצביע על העיקריים שבהם ונעמוד על הגישות השונות לפיתוח כלכלי מקומי שהם מייצגים. הסקירה מבוססת על תיאור וניתוח פוזיטיביסטי של הפעילות בתחום הפיתוח העירוני, במטרה להצביע על הבעיות ונקודות התורפה בדפוסי הפעולה החדשים. על בסיס זה, ניתן יהיה להעריך את הפעילות הקיימת בארץ ולתרום לשיפור רמת ביצועה והאפקטיביות שלה (גם אם עדיין לא קיימת תשובה חד-משמעית לשאלת יעילותה).

נקודת המוצא של העבודה היא, שתהליך ביזור סמכויותיו של השלטון המרכזי עומד מאחורי התופעה של העיר כ'יזם'. העיר היזמית פירושה ריסון-מה במעורבותו של השלטון המרכזי בפיתוח המקומי, שאינו תמיד מתוכנן או מלווה בנכונות השלטון המרכזי להעברת סמכויות בתחום הכלכלי. לעתים, נכפה הפיתוח המקומי על השלטון המרכזי ככורח המציאות ולעתים הוא תוצאה של חלל או 'נישה' שהרשות המקומית מזדרזת לנצל (Ben-Elia, 1993). בכל מקרה, התוצאה הארגונית היא התפתחותם של דפוסי פעילות חדשים ברמה המקומית. הפרסום מתמקד בסוגיות הבאות: אסטרטגיות לקידום הפיתוח המקומי, דפוסים שונים של השתלבות הפיתוח הכלכלי במערכת העירונית, דפוסי פעולה חדשים שהתפתחו כדי לקדם את הפיתוח הכלכלי המקומי ולקחים והשלכות לישראל.

עלייתה של הרשות המקומית כ'יזם'

באופן מסורתי, התמקדה פעילותה העיקרית של הרשות המקומית במתן שירותים עירוניים לאוכלוסייה ובניהול נכסים עירוניים. בעשור האחרון חל, לכאורה, כרסום בפעילות כלכלית מצומצמת זו עם הפרטתם (או העברתם לקבלני-חוץ) של רבים משירותים עירוניים אלה. נשאלת השאלה, מהי ההצדקה התאורטית-ערכית לרשות מקומית לראות את עצמה כ'יזם' כלכלי בה בעת שתפקידיה הכלכליים מועברים לגופים פרטיים וחיצוניים? לעתים גם נשמעת הטענה, כי פעילות כלכלית יזמית מצד הרשות עלולה למוטט את בסיסה הפיסקלי ולהביא לפשיטת רגל שתמנע את פעילותה הסדירה במתן שירותים עירוניים. נוכח סיכון זה, האם אין זה מחובתה של הרשות המקומית לחדול מפעילות כלכלית-יזמית?

התשובות לשאלות אלה טמונות ביחסים המשתנים בין השלטון המקומי והמרכזי במרבית הארצות המפותחות בעשור האחרון. בשנות השישים והשבעים, התבססה גישת השלטון המרכזי בריסון הפעילות הכלכלית העירונית העצמאית בטענה, שפעילות זו עמדה בסתירה עם יעדים מקרו-כלכליים ועם היעד של סגירת פערים בין-אזוריים. אולם, הידרדרות פיזית, חברתית וכלכלית בערים רבות, שהגיעה לשיאה בשנות השמונים, הביאה לשינוי תפיסה זו. קידום הפיתוח הכלכלי העירוני הוכר כאסטרטגיה שאינה נוגדת יעדי מקרו ואפילו פועלת להשלימם ולחזקם. בנוסף, מסוגל הפיתוח לתרום להקלת הבעיות הדחופות במישור העירוני, ביניהן האבטלה, הבסיס הכלכלי ההולך ונשחק ואיתו היכולת הפיסקלית של הערים וכוח הקניה של תושביהן, ובעית השתית העירונית המתפוררת.

בד בבד עם התפכחות זו, באה ההכרה כי היחסים בין השלטון המרכזי והמקומי החלו להשתנות. גברה הלגיטימציה לתפקידו של ה'מגזר השלישי' בפיתוח הכלכלי העירוני. מגזר חדש זה מורכב

מגורמים כלכליים פרטיים (כגון פירמות מקומיות, בנקים, לשכת המסחר המקומית) ו/או גורמים וולונטריים (כגון מוסדות מחקר, מלכ"רים וכד'). פעילותו לא נתפסה כתחליף לפעילות הרשות המקומית אלא כפעילות משלימה או משותפת. היא חדרה לתחומים שבהם נוצרו חללים בעקבות צמצום פעילותו של השלטון המקומי, לתחומים חדשים שהמדיניות הלאומית לא טיפלה בהם, או לתחומים מסורתיים שדרשו דפוסי פעולה חדשים. בתחומים אלה, שובשה האבחנה הפשוטה בין השלטון המרכזי והמקומי, והחלה אספקת שורה ארוכה של שירותים ופעילויות על ידי גורמים מוכרים שפעלו במסגרות חדשות (שותפות, קבלנות, זכיונות וכד').

גורם נוסף שהביא לשינוי עמדה ביחס למעורבות הרשות המקומית בפעילות הכלכלית היה ההכרה בצורך למקד את הפעילות הכלכלית העירונית. מחקרים רבים משנות הששים והשבעים גילו שונות גדלה והולכת בין תת-קבוצות בקרב האוכלוסיה עירונית ביחס למדדי רווחה ולתנאים החברתיים (הכנסה, תנאי מגורים, רמת שירותים) (ראה לדוגמא Kain, 1969). ממצאים אלה הבליטו את הצורך בטיפול מוקדי בפיתוח הכלכלי העירוני ובהכוונתו לקבוצות יעד כגון בני-מיעוטים ומובטלים. הרשות המקומית, עקב הכרתה האינטימית את המרקם המקומי, הפכה להיות הגורם המוביל בתחום זה.

בעקבות שינויים אלה, ניסחה ב-1986 ועדה של הקהילה האירופאית ארבעה ציודקים עיקריים לפעילות כלכלית-יזמית על ידי הרשות המקומית (Commission of the European Communities, 1986):

- הרשות המקומית, כנבחרת של הציבור, נושאת באחריות לרווחתה הכלכלית והחברתית של אוכלוסייתה ומחוייבת לפעול לקדם רווחה זו.
- מעצם טבעה, הרשות המקומית היא המלאי של ידע ומיומנויות ביחס לבעיות, לצרכים ולהזדמנויות מקומיות ולא השלטון המרכזי. לכן, מוטלת עליה האחריות להפעיל ידע זה לרווחת תושבי העיר.
- בידי הרשות המקומית מופקדת הסמכות להתערב, לגייס משאבים ולחלקם.
- השחיקה באפקטיביות של המדיניות הלאומית ברמה המקומית ומגמות הביזור של סמכויות במשקים המפותחים, מחייבים את הרשויות לפעול בהתאם לנסיבות החדשות.

התפתחויות ברמה הארצית בישראל

התמורות הכלכליות-הפוליטיות של שנות השמונים, שנטעו את רעיון הפיתוח הכלכלי המקומי בארץ, היו תוצאה של תהליכים התפתחותיים שהגיעו לשיא בעשור זה. תמורות אלה לא התרחשו בשל מאורעות דרמטיים, כגון משבר מניות הבנקים וקריסת המגזר השיתופי באמצע שנות השמונים, ותוצאותיהן לא נתגלו בצורה פתאומית. ניתן למנות מספר תהליכים מרכזיים שהיו מנוף עיקרי לקליטתו של רעיון הפיתוח הכלכלי המקומי כאסטרטגיה לגיטימית לפיתוח הכלכלי (חפץ ושות', 1990).

א) גורם ראשי שהמריץ תהליך זה היה אפקטיביות הולכת ופוחתת של מדיניות השלטון המרכזי בעיצוב הצמיחה הכלכלית ברמה המקומית, לאור התמורות במשק ולאור התנאים הפוליטיים המשתנים. הדבר בא לידי ביטוי בשחיקת האפקטיביות המקומית של הפעילות הממשלתית במתן שירותים ובהתערבות בהחלטות המיקום של הפרט ושל הפירמה, ובשאיפה לעצמאות כלכלית של הרשויות המקומיות. במקביל, התרחש תהליך של התרופפות אחיזתה של הממשלה בנעשה

במשק, עקב המשברים הכלכליים של אמצע שנות השמונים, שיחד עם אידיאולוגיה של הקטנת מעורבות הממשלה במשק הביאו להכרה במורכבותן של בעיות מקומיות ובצורך לפתור ברמה המקומית.

ב) בעשור האחרון נראו **ניצני הביזור של סמכויות ממשלתיות** לדרג המקומי. בארצות מערב אירופה ידעה מדיניות זו עליות וירידות במהלך שנות השמונים, בהתאם לצביון הפוליטי של ממשלות שונות. בארץ, החל תהליך הדרגתי זה עם פרויקט שיקום שכונות, שעיגן את עיקרון ביזור הסמכויות בפיתוח הפיזי המקומי. העלייה הגדולה ממדינות חבר העמים וקליטתה ישירה על ידי הרשויות המקומיות הדגישו את חשיבותה של הרמה המקומית בקביעת העתיד הכלכלי של העיר, גם אם לא היתה מלווה בגיבוי תקציבי וכלכלי. לרוב, התנהל הביזור בחוסר עקביות, בצורה בלתי מתוכננת וללא גינונים אידיאולוגיים (Ben-Elia, 1993).

ג) בד בבד עם ביזור חלקי של סמכויות, החל תהליך **השתחררות מהתלות הכלכלית** של חלק מהרשויות המקומיות במשרדי הממשלה. למרות השונות הגדולה בין רשויות מקומיות בתהליך זה, התמורות במקורות הכנסתן של רשויות ברמה הכלל-ארצית משקפות מידה מסויימת של החלשת התלות. שורה של 'העלמות עין' בתכנית ייצוב המשק של אמצע שנות השמונים הביאה לכך, שמחירי הארנונה הכללית והמים לא הוקפאו, מה שאיפשר פריצה גדולה בהכנסותיהן העצמיות של הרשויות המקומיות. לפני תכנית ייצוב המשק, התקציב הרגיל של הרשויות הורכב משליש מהכנסות עצמיות ושני שלישים ממקורות ממשלתיים. מאז אמצע שנות השמונים, יחס זה התהפך ועומד היום על שני שלישים מהכנסות עצמיות ושליש ממימון ממשלתי (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1993).

כיום, למעלה משלושים רשויות אינן מקבלות תקציבי איזון ממשרד הפנים והן מייצגות יותר ממחצית אוכלוסית ישראל. אולם, קיים פער הולך וגדל בין אותן הערים המצליחות להשתחרר מתלות תקציבית לבין אלה, שבהן התלות הופכת להיות מרכיב מבני בכלכלתן. לפער זה יש, ככל הנראה, גם ביטוי במרחב כאשר הקו המפריד הוא בין ערים הנמצאות בליבת ישראל לבין אלה הנמצאות מחוצה לה. הקבוצה הראשונה נהנית מבסיס מס ההולך וגדל בעקבות בנייה לדור ולעסקים ובתנאים הנוכחיים היא אינה צריכה להתאמץ על מנת להשתחרר מהתלות התקציבית.

ד) הפיתוח הכלכלי המקומי קיבל תנופה **מפירוקן של המסגרות הגדולות והמונופוליסטיות** במשק. בארץ, התפוררותה של המערכת השיתופית בתחום החקלאות והקשיים של חברות כלכליות גדולות כגון כור, חברת העובדים, סולל בונה ומשברים מחזוריים בתעשייה האוירית, המחישו לממשלה את פגיעותן של מסגרות אלה ואת אי-יכולתן לעמוד בתחרות בתנאי שוק גלובליים המשתנים במהירות. תהליך הפירוק המחיש גם לרשויות את הסכנה הטמונה בהסתמכות צרה על מעסיק (או ענף מוביל) אחד גדול (דוגמת פולגת בקרית גת) ואת הצורך לפעול לכינון בסיס כלכלי מקומי רחב המבוסס על משאבים מקומיים עד כמה שאפשר. התפתחויות אלה המריצו את הרשויות המקומיות לגלות מעורבות גוברת בעיצוב עתידן הכלכלי והתפתחה ביניהן תחרות עזה, במאמצייהן למשוך השקעות ולהציג עצמן בפני יזמים ומשקיעים פוטנציאליים. המשבר שפקד את הפירמות הגדולות לימד אם כן את הרשויות המקומיות שני לקחים: לא לבסס את הכלכלה המקומית על החברות הגדולות, ולהימנע מהסתמכות-יתר על מעסיק אחד גדול.

ה) **שינויים פוליטיים וצמיחה של מנהיגות מקומית** תרמו אף הם להאצת התהליך. שינוי שיטת הבחירות ברשויות המקומיות נתן זינוק לרמה המקומית כזירה להשפעות גם במישור הפוליטי-לאומי. אי לכך, עלתה חשיבותה של המנהיגות המקומית, כמו גם יכולתה לתמרן מול השלטון המרכזי ולתבוע יד חופשית יותר בהבטחת תעסוקה מקומית וכד'. ראשי ערים כריזמטיים הפכו להיות משווקים פעילים של עריהם. הם יזמו פגישות עם משקיעים פוטנציאליים ויזמים, יצאו למסעות שיווק, ארחו משלחות כלכליות והקימו מנגנונים לטיפול בפיתוח הכלכלי המקומי.

התפתחויות ברמה העירונית בישראל

ניתן לייחס את ההתעניינות בפיתוח הכלכלי המקומי בארץ בשנים האחרונות למספר גורמים ברמת המיקרו:

א) עובדה מוכחת היא **שהמדיניות הלאומית המשפיעה על מיקום פעילות כלכלית לא נחלה הצלחה יתרה**. מדיניות זו מבוססת בעיקר על סבסוד באמצעות החוק לעידוד השקעות הון ואינה מכוונת דווקא ליזמים מקומיים. אף כי ביסודה של מדיניות זו אין אבחנה לפי גודל היחידה הכלכלית או בין יזמות מקומית לבין יזמות חיצונית, אך בפועל חלק ניכר מן הנעזרים בחוק הם מפעלים גדולים או מפעלים בבעלות חיצונית (שורץ, 1990).

ב) קיימים ממצאים רבים, המראים כי עידוד הגורמים המקומיים והרחבת הבסיס הכלכלי-המקומי של הערים עשויים להוות **בסיס יציב יותר לצמיחת הכלכלה המקומית** מאשר משיכת השקעות מבחוץ (שורץ ופלזנשטיין, 1990). כמובן, סוג הפעילות הכלכלית הנובע מיזמות מקומית יהיה שונה, בדרך כלל, מהפעילות הצומחת מהתמריצים ומהסובסידיות שהופעלו עד כה. עידוד היזמות ברמה המקומית מכוון בדרך כלל לפעילות כלכלית בהיקפים מצומצמים ולענפים שאינם בהכרח ענפי ייצור במובן המסורתי, ולכן אין הוא מהווה תחליף לעידוד הניתן ליזמים חיצוניים גדולים, אלא משלים אותו.

ג) ערים רבות בארץ **טרם הגיעו לשלב של המראה** מבחינת צמיחתן הכלכלית, למרות שנהנו מארבעים שנה של הזרמת משאבים ציבוריים. עובדה זו הביאה לבחינה מחודשת של המצב על ידי גופים שונים ולגישושים ראשונים בכוון של אסטרטגית פיתוח השוקלת, נוסף על התמריצים הקיימים, את עידוד הפעילות הכלכלית המקומית. ההתעניינות ביזמות המקומית נגזרת במידה מסוימת מהנסיון בתחום השיקום הפיזי. נסיון זה הוכיח לשלטון המרכזי את חשיבותם של ביזור הסמכויות ושיתוף הציבור בהחלטות הנוגעות ליוזמה מקומית בתחומי המגורים והתשתית החברתית. אולם שיקום פיזי זה לא היה מלווה בשיקום כלכלי ועם הזמן גברה ההכרה, כי השיקום הפיזי והשיקום החברתי-תעסוקתי לא יביאו ליציבות הדמוגרפית ולהרחבת הבסיס הכלכלי לטווח הרחוק ללא פיתוח כלכלי. מכאן, שאנו עדים היום לפתיחות מה בקרב מקבלי החלטות ומתכננים לנושא של ביזור הסמכות בתחום הכלכלי.

ד) **איום האבטלה** המרחף על המשק תורם אף הוא להתעניינות ביזמות המקומית. האבטלה הופכת למרכיב מבני בערים רבות ועומדת על שיעור קבוע של עשרה אחוז. רווחת ההרגשה כי תופעה זו אינה ניתנת עוד לטיפול באמצעים שהיו מקובלים בעבר. נוסף על כך, קיים היום צורך מתמיד בקליטה תעסוקתית של העולים ממדינות חבר העמים, שקצב הגעתם התייצב סביב שבעים אלף נפש לשנה. חוסר היציבות במדינות אלה מחדד את מודעות הרשויות לעובדה, כי

קיים סיכוי שבעתיד יתבקשו להערך לגלי עלייה נוספים בהתראה קצרה. הצלחתן בקליטתם הפיזית של העולים מפנה היום תשומת לב רבה לתפקידן גם בתחום הקליטה הכלכלית. ברשות המקומית קיימות הזדמנויות לא מעטות 'לספוג' מובטלים בטווח הקצר באמצעות תעסוקה בשירותים העירוניים (עתירי העבודה), כגון הפעלתם ככוח עזר בבתי ספר וכד'.

אסטרטגיות לקידום הפיתוח המקומי

הנסיון העולמי מלמד, כי ניתן להגדיר ארבע אסטרטגיות פעולה כלכליות של הרשות המקומית. אסטרטגיות אלה אינן בלעדיות וניתן לשלבן בו-זמנית.

1. פיתוח כלכלי מקומי על ידי **שיווק עצמי** למשיכת השקעות-חוץ גדולות בתחום הייצור התעשייתי. במסגרת פעילות זו, מתחרה הרשות עם רשויות אחרות במתן תמריצים ותמיכות למשקיעים פוטנציאליים. פעילות זו הוגדרה כ'משחק-סכום-אפס' כאשר רשויות רבות מתחרות על משיכת מספר קטן של השקעות גדולות. לדוגמא, ההערכה היא שבארצות הברית מתחרות על 20,000- רשויות מקומיות המציעות כל שנה הטבות בשווי של כ-30 מיליארד דולרים ומתחרות על היצע מוגבל של כ-700 מפעלים מדי שנה המעתיקים את מקומותיהם (Black, 1991). הן מעמידות הצעות מפליגות על מנת למשוך מפעלי ייצור, המבטיחים תעסוקה מקומית ולהוות גרוי חזק לענפי הכלכלה המקומית, באמצעות מנגנון המכפיל הכלכלי. דוגמא בולטת לכך היא התחרות העזה שהתנהלה בין ערים שונות בבריטניה בשלהי שנות השמונים סביב החלטות המיקום של שלוחות מפעלי הייצור של יצרני המכוניות היפניות (ניסן והונדה), שחיפשו קרש קפיצה לשוק הקהיליה האירופאית. גם בארצות הברית, אסטרטגית השיווק העצמי מביאה לימלחמת הצעות בין ערים שונות ולצורך לכתוב 'בריתות שלום' בין ערים המתחרות על משיכת מפעלים, כגון זו שקיימת בין העיר ניו יורק לבין ערים שונות בניו ג'רסי. דוגמא נוספת היא המצאותם של משרדים, המייצגים למעלה מעשרים ערים שונות מרחבי ארצות הברית, במדינת קליפורניה במטרה 'לצוד' מפעלים ולמשוך אותם אליהן (Economist, 1993; Hanson, 1993).

2. **משיכת יזמים**. נסיון למשוך פעילות כלכלית בתחום השירותים, המסחר והפנאי, כגון פרויקטים בתחום המשרדים, מרכזי קניות, תיירות, שינוי פיזי של פני העיר וכד'. פעילות זו דורשת, בדרך כלל, השקעה קטנה יחסית מצד הרשות המקומית ויכולה גם לשמש כענף כלכלי בסיסי, המושך ביקושים מאזורים שהם מחוץ לתחומי הרשות. ההנחה היא שההשקעה הפרטית תשמש מנוף עיקרי, בעוד הרשות תצטרך להבטיח רמת תשתית פיזית מינימלית. הנחות אלו עמדו ביסודן של תכניות רבות בשנות השמונים, ששילבו מגורים ברמה גבוהה, משרדים ומרכזי קניות בערים, למשל בלונדון (פרויקט הדוקלנדס), ניו יורק (באטרי פארק) ובלטימור (צסאפייק ביי). פן נוסף באסטרטגיה זו הוא משיכת משרדים ראשיים ומשניים (back offices) של חברות גדולות בתחום השירותים כגון בנקים וחברות ביטוח. אסטרטגיה זו ננקטה על ידי ערים רבות ברצועת השמש בארצות הברית, כמו פיניקס, הוסטן ואורלנדו, ובערים משניות במישולש הזהב במערב אירופה, כגון הנובר, מרסיי, בולוניה ובריסטול. כמו בפעילות המכוונת לענפי המסחר והמגורים, מדובר כאן בפעילות בעלת מרכיב ערך מוסף גבוה. אולם ברוב המקרים פעילות זו מחייבת גם היצע של תשתית עסקית ברמה נאותה, החסרה בערים קטנות או חלשות (Beyers, 1992).

3. **ייזום פוליטי.** הרשות דואגת להגדיל את חלקה בסך ההקצבות של התקציב הלאומי ולהבטיח את סיווגה כמקום בעל עדיפות גבוהה. מדובר בגיוס תקציבי ממשלה, ישירים ועקיפים, לצורך הפיתוח הכלכלי המקומי. ההקצבות הישירות מתמרצות את הפעילות הכלכלית הפרטית, המתנהלת בתחומי הרשות באמצעות כלים מסורתיים של המדיניות העירונית והאזורית כגון מענקים, הלוואות והטבות מס. ערים הנכללות במפת ההעדפות הממשלתיות מסוגלות להתחרות על בסיס זה עם מקומות בעלי נתונים 'טבעיים' טובים יותר. ההקצבות העקיפות מתייחסות לפעילות הממשלתית הכלל-ארצית המתקיימת בתחום הרשות, כמו הקמתם של מתקנים ומוסדות ממשלתיים, למשל אוניברסיטאות ומכוני מחקר. לפונקציות אלה יש לעתים השפעות מכפיל מקומיות חזקות ביותר. דוגמא לכך הן הערים האוניברסיטאיות, שכל כלכלתן מבוססת על קיומה של האוניברסיטה, המהווה את הענף הכלכלי המקומי המוביל היוצר מכפילים כלכליים מקומיים באמצעות דפוסי הרכש שלה ודפוסי ההוצאות של עובדיה ושל הסטודנטים הנמשכים אליה.

4. **עידודם של עסקים מקומיים.** מדובר בהפניית משאבים ליזמות מקומית ולעסקים קטנים בטענה שהם מנצלים מושאבים מקומיים פיזיים ואנושיים, מספקים תעסוקה לתושבים בעלות נמוכה יחסית ויוצרים מכפילים כלכליים מקומיים. קיימת גם טענה, שפעילות זו יציבה יותר לאורך זמן מאשר משיכת השקעות חוץ ושהיא מהווה מנוף לייצוב הבסיס הפיסקלי של העיר. מן הסתם, חלק מהטענות הללו מופרזות ולא ניתן לצפות כי הישועה הכלכלית תבוא ממגזר העסקים הקטנים. אולם, ההתעניינות הגדולה בתחום זה היא פועל יוצא של התפיסה, הגורסת כי היזמות המקומית יעילה מאוד ביצירת תעסוקה. תפיסה זו השתרשה בקרב הציבור בתחילת שנות השמונים, עם פרסום עבודתו רבת-ההשפעה של Birch (1979). טענתו העיקרית היתה כי במרוצת שנות השבעים, כשני שלישים ממקומות העבודה שנוספו למשק האמריקאי נבעו מעסקים בעלי פחות מ-20 עובדים וכי 80 אחוזים באו מעסקים בעלי פחות מ-100 מועסקים. Birch טען עוד, כי דפוס זה היה קיים במרוצת שנות השבעים גם במשקים המפותחים של מערב אירופה, למשל בבריטניה ובצרפת. בעקבות מחקרו החלו להופיע עבודות מדויקות יותר, שמיתנו ממצאים אלה ואף קראו עליהם תגר (Armington & Odle, 1982; Harrison, 1994; Storey & Johnson, 1987). אולם עבודתו של Birch תרמה להעלאת נושא היזמות המקומית לסדר היום הציבורי והשפיעה על דרגים שונים של קובעי מדיניות, שחיפשו נתיבים חדשים לפיתוח הכלכלי העירוני. היות שיצירת תעסוקה מהווה עילה ישירה לרוב הפעילות בתחום זה, החלו להופיע, במרוצת שנות השמונים, שורה ארוכה של כלים ותכניות לעידוד הפעילות הכלכלית המקומית, כגון קרנות הלוואות לעסקים קטנים, חממות ליזמים, מרכזי ייעוץ, מוסדות פיננסיים שכונתיים וכד'. כלים אלה הופעלו על ידי רשויות מקומיות, לעתים בשותפות עם גורמים וולונטריים או עסקיים. כיוון שלא נדרש הון התחלתי רב על מנת להקים קרן הלוואות או חממה, הפכו תכניות מסוג זה פופולריות ביותר בקרב מתכננים ופוליטיקאים מקומיים. למרות שאין הערכות מקיפות של תכניות אלה, רוב המוצאים המתייחסים לאפקטיביות של הכלים הפרטניים אכן מצביעים על יעילותם ביצירת תעסוקה בעלות, הנמוכה בהרבה מהעלות המיוחסת לכלי התמרוץ המסורתיים של מענקים, הלוואות והטבות מס (Robinson et al., 1987; Howland, 1989).

מסקנות דומות עולות גם ביחס לתכניות שנתו בארץ במרוצת שנות השמונים ברוח זו (Felsenstein, 1992). בדיקת האפקטיביות של קרנות הלוואות עבור עסקים קטנים, בקרית שמונה ובאופקים, העלתה עלות נמוכה ביותר ליצירת תעסוקה 2,000-5,000\$ במקרה של תעסוקה

בענפי השירותים (האישיים ושירותי האוכל) ובעלות של 27,000-48,000 \$ במקרה של תכנית מענקים לפעילות תעשייתית. למרות שכלים אלה לא היו פרי יוזמתן של הרשויות המקומיות ולא מומנו על ידיהן, הם היו מכוונים לניצולם של משאבים אנושיים ופיזיים מקומיים וכך היו לבעלי השפעה ישירה על הפיתוח הכלכלי של העיר והאזור.

השיווק העצמי: סיכויים מול סיכונים

השיווק העצמי (boosterism), העומד בבסיס הפעילות הכלכלית המקומית, מהווה היום מאפיין מרכזי של אסטרטגיית הפיתוח הכלכלי של רשויות מקומיות בכל הארצות המפותחות ובישראל בכללן (ראה לדוגמא: רזין, 1991). הדעה הרווחת בסוגיה זו היא שאסטרטגיית השיווק העצמי היא "משחק-סכום-אפס" מבחינת המשק הלאומי, שבו הפעילות מסתכמת ב- chasing smokestack ובחלוקה מחדש של רמת משאבים נתונה. תרומתה של פעילות זו למשק הלאומי נמוכה ובזבוז המשאבים גדול. כאשר הצלחתה של רשות אחת באה על חשבון זולתה, התוצאה היא תחרות פרועה, שוק המוכתב על ידי דרישותיהם של המפעלים המחפשים מיקום וריבוי גורמים המנסים למשוך אותם.

הטענה הנגדית גורסת, כי השיווק העצמי עשוי להיטיב דווקא עם אותן הערים שבהן פעילות כלכלית 'דרושה' יותר. במקומות אלה, מוכנים 'לשלם' מחיר גבוה יותר עבור התעסוקה, אפילו בתמורה נמוכה יותר. גם אם התחרות בין ערים על בסיס הטבות, עלות כח אדם וכד', מורכבת מחלוקה מחודשת של רמת משאבים נתונה, יתכן מאוד כי היא תיטיב עם ערים הזקוקות להמרצה כלכלית (Bartik, 1991). מחחיבט הלאומי, התועלת החברתית מיצירת תעסוקה באזורים בהם היא חיונית (אזור אבטלה) היא גבוהה יותר מאשר יצירת תעסוקה באזורים בהם היא פחות חיונית.

דעה נוספת גורסת, כי בתקופה של קשיים תקציביים בפעילות השלטון המרכזי, ביזור הפעילות הכלכלית לדרג המקומי עשוי להיות אפקטיבי מההיבט הלאומי. פעילות כלכלית מקומית כזה תאפשר להפנות את משאביו המוגבלים של השלטון המרכזי לצורך עידוד המקומות החלשים באמת, שאין בכוחם להתחרות לבדם על משאבי פיתוח. אולם, מנגד, ניתן לטעון כי האסטרטגיה של עידוד הפעילות הכלכלית ברמה המקומית יכולה גם להגדיל פערים בין רשויות, מבוססות לבין רשויות חלשות. רשויות שאין בידיהן את המשאבים הכספיים והאנושיים הנדרשים על-מנת להתחרות עם הרשויות החזקות, עלולות להשאר עם תכניות והשקעות (פארקים לתעשיות עתירות ידע, קניונים, חממות, מרכזי תרבות וכו') שעבורם אין ביקוש, עקב הצפת האזור בתכניות דומות ומתחרות.

יש לשים לב גם לעובדה, כי תהליך זה של ביזור סמכויות ועליית חשיבותם של גורמים מקומיים אינו נטול סיכונים. מדיניות לא זהירה של פיתוח כלכלי מקומי, הגורמת להפסדים כספיים לרשות המקומית ולעימות עם השלטון המרכזי, יכולה להפוך את הקערה על פיה. לכל עיר סיכויי הצלחה שונים, ואסטרטגיית הפיתוח הכלכלי צריכה לשקף שונות זו, כמו גם לנסח את תכניות הפיתוח בהתאם לתשתית האנושית והארגונית של הרשות הנדונה.

דפוסיים של פעילות יזמית

ההתנהגות של שיווק-עצמי עירוני מצמיחה דפוסי פעילות חדשים של הרשויות המקומיות ביחס לפיתוח הכלכלי. ניתן למנות ארבעה אבות-טיפוס המתארים דפוסי פעילות זו בתחום של אספקת שירותים עירוניים - "מגרש המשחקים" המסורתי של הרשות (ראה פלזנטטיין, ג'אנר-קלוזנר ווולף, 1991).

• **הרשות כ'בעלים'**. הרשות יוזמת, מקימה או רוכשת נכס יצרני ומפעילה אותו כמפעל כלכלי. בדרך כלל, מדובר בשירות לציבור שניתן להפעילו על בסיס רווחי, כגון חניונים, חופי ים, בריכות שחיה, מתקני ספורט וכד'. על פי רוב, תיוצג הרשות בפעילות זו על ידי חברה כלכלית עירונית.

• **הרשות כ'שותף'**. הרשות מפעילה שירות או נכס יצרני בשיתוף עם גורם חוץ (פרטי או ממשלתי). שירותים עירוניים רבים בתחומי הבריאות, החינוך והרווחה מופעלים היום בשיטה זו. לאחרונה, נכנסות הרשויות גם לתחום פיתוח מקרקעי, תחום שבאופן מסורתי היה נחלתם של גורמים ריכוזיים, כמו מינהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון. באמצעות פעילות זו, מגייסת הרשות המקומית הכנסות וגם מכוונת את פיתוח הישוב. בתחום השיכון והפיתוח הפיזי, דפוס פעילות זה מוכר היטב ומקיף מספר גורמים. הרשות המקומית יכולה ליזום את התכנית, ואחר כך להגדיר את יעדיה בתכנון מתארי. המגזר הפרטי יכול אף הוא ליזום את הפרויקט ולבצע אותו בשותפות עם הרשות המקומית או בלעדיה. המגזר הוולונטרי, למשל עמותות משתכנים, יכול גם הוא להיות מעורב בפיתוח מסוג זה יחד עם הרשות המקומית, הן כיזם, הן כשותף של הרשות והן כמבצע. נראה אפוא, שאין דגם אחיד של פעילות במסגרת דפוס זה.

• **הרשות כ'מאפשר'**. הרשות מאפשרת פעילות כלכלית של גורמים פרטיים, במקרים בהם פעילות זו כלל לא היתה מתבצעת או שהיתה מתבצעת באופן בלתי יעיל (כשל שוק). דוגמאות רבות לכך קיימות בתחום פיתוח הקרקע ואספקת תשתיות, כגון תפקיד הרשות המקומית כ'מאפשרת' בפרויקט הקמתו של "קאנטרי קלאב". בתפקיד זה, יכולה הרשות להיות מעורבת ביצירת בסיסו ההוני של פרויקט באמצעות קישור בין בנק מקומי לבין יזם פרטי או בין משרדי הממשלה לבין יזם ויכולה להעמיד לרשות הפרויקט בטחונות עירוניים או סיוע בתחום הארגוני על ידי מציאת שטח, זירוז תהליכים ואישורם.

קיימים שני דפוסי פעילות נוספים של הרשות המקומית כ'מאפשר'. הראשון הוא כאשר הרשות המקומית מנסה 'לסנן' את הפעילות הכלכלית המבקשת לחדור לעיר, כדי לוודא שאותה פעילות תואמת את תפיסת הפיתוח של העיר.

בהקשר של אספקת שירותים עירוניים, מתייחס דפוס פעולה זה ליכולתה של הרשות למונע שימושי קרקע 'בלתי רצויים' מבחינה סביבתית (מזבלות, מכוני טיהור) או חברתית (בתי חולים לחולי נפש), ומשקף את תסמונת ה-NIMBY (not in my back yard). דפוס יוצא דופן זה מאפיין מקומות 'מבוקשים', אשר יכולים להרשות לעצמם את הבחירה ובדרך כלל גם פיתוח אסטרטגיה כלכלית מקומית. הדפוס השני הוא כאשר הרשות נרתמת לסייע ולגייס הטבות ותמריצים עבור משקיעים פוטנציאליים. דפוס זה מאפיין בדרך כלל רשויות, הפועלות תחת הסיסמא 'כל השקעה היא השקעה טובה' ואינן מפעילות מדיניות בררנית ביחס לפעילות הכלכלית המקומית הנכנסת.

• **הרשות כ'מארח' פסיבי**. דפוס זה, ההולך ונעלם, מתאר רשות פסיבית, המקבלת כל מה שמכוון אליה השלטון המרכזי. הרשות מהווה למעשה צינור דרכו מבצעים משרדי הממשלה את מדיניותם ומספקים את שירותיהם בשטח. כנציגות המקומית של השלטון המרכזי, אין לרשות המקומית

שאיפה לפעילות עצמאית ויזמית והיא נחשפת לנסיונותיו הכלכליים והחברתיים, דוגמת הקמתן של מלטשות היהלומים בעיירות הנגב הצפוני בשנות החמישים (רזין, 1985).

דוגמאות אלה מתייחסות לדפוסי פעולה חדשים בתחום המסורתי של אספקת שירותים עירוניים. אולם ניתן גם להצביע על תחומי פעילות חדשים, המשקפים את פעילותה של העיר כיום. בצורה פשטנית, ניתן לחלק פעילות זו לפעילות המכוונת **להגברת ההיצע של הפעילות הכלכלית המקומית** ולפעילות המכוונת **להגברת הביקוש למוצרים ולשירותים מקומיים** (Eisinger, 1988).

פעילויות של הרשות **להגברת ההיצע** משמען הורדת העלויות ומשיכת משקיעים חדשים לעיר. מדובר בהטבות מס, הלוואות, מענקים, תמריצים לעבודה, הקמת אזורי יזמות וחברות עירוניות לפיתוח, הכנת תשתיות והכשרת קרקע. פעילויות אלה נוטות להגביר את התחרות הבין-עירונית על היקף השקעה נתונה, והטענה היא שמדובר ב"משחק-סכום-אפס". מנגד, הפעילות **לעידוד הביקוש** מכוונת להגברת הביקושים למוצרים ולשירותים מקומיים, שיפור התחרותיות של הפעילות הכלכלית המקומית בשוקי חוץ ועידוד יזמים מקומיים לקחת על עצמם סיכונים. מטבעה, פעילות זו הינה בעלת אופי יזמי יותר מאשר הפעילות להגברת ההיצע, והיא כוללת עידוד ייצוא של תוצר מקומי, הקמת קרנות הון סיכון מקומיות, חממות ליזמות ועידוד המו"פ המקומי, סיוע באימוץ טכנולוגיות חדשות וכד'.

הספרות המקצועית מצדדת באופן חד-משמעי באסטרטגיות המכוונות לתחום ההיצע. מחקרים רבים מצביעים על חוסר היעילות של המענקים וההטבות המסורתיות למשיכת פעילות כלכלית ולהמרצתה (Eisinger, 1988; Marlin, 1991). אולם בפועל, קשה להצביע בפעילות העירונית הכלכלית על מגמה משמעותית של מעבר מתחום ההיצע לתחום הביקוש. סקרים שונים על ערים בארצות הברית מראים באופן מובהק כי הפעילות המכוונת לתחום ההיצע עדיין נפוצה הרבה יותר מאשר הפעילות המכוונת לתחום הביקוש (Sharp and Elkins, 1991; Wassall and Hellman, 1985).

מודלים של השתלבות הפיתוח הכלכלי במערכת המוניציפלית

על מנת לקדם את נושא הפיתוח הכלכלי המקומי בארץ, הולכים וצומחים דגמים שונים של התארגנות מוניציפלית. כיוון שלא קיים תהליך התפתחותי אחיד, מתמודדות הרשויות המקומיות השונות עם האתגר במספר דרכים, הנובעות משונות בהיקף הפעילות בתחום זה, בצורות הארגון שלהן, בסמכויות הניתנות להן ובמשאבים העומדים לרשותן (פלזנשטיין ואחרים, 1993). ברמה המקומית, סובל תחום זה -כתחום חדש- מאופיו הבלתי-מוכר והרב-תחומי. למרות ההכרה בחשיבותו של הנושא, לא תמיד ברור לרשות כיצד להתארגן לקראת ביצועו והאם להקנות לפיתוח הכלכלי מעמד שווה לתחומים המוניציפליים המסורתיים, כגון תכנון וכספים. עד לאחרונה, נאלצו הרשויות להתמודד עם האתגר לבדן ללא סיוע או הדרכה מהשלטון המרכזי, ואל החלל התוכני והפונקציונלי שנוצר, נכנסו גופים וולונטריים וממשלתיים-למחצה (כגון הסוכנות היהודית, הגוינט ואיגוד לשכות המסחר). הם עיצבו והפעילו תכניות וכלים לעידוד הפעילות הכלכלית ברמה המקומית, סחפו אחריהם את הרשויות והפכו ליזמים בזכות עצמם בפיתוח המקצועי והרעיוני בתחום זה.

ניתן למנות שלושה אבות-טיפוס, המייצגים את השתלבות הפיתוח הכלכלי במערכת העירונית. מודלים אלה מוצגים בצורה סכמטית באיור 1.

א) מודל 'ההשתלבות המלאה': הגוף הממונה על הפיתוח הכלכלי מהווה מרכיב ארגוני ופונקציונלי מלא ברשות המקומית, ובאחריותו התפקידים המסורתיים במערכת העירונית (תברואה, חינוך וכד'). גוף זה, המופקד על ביצוע מדיניות עירונית, נהנה מנגישות מלאה למשאבים הכספיים והפוליטיים הקיימים ומתקשורת מלאה עם שאר היחידות במערכת המקומית. הגוף יוצר תשומות ישירות לתחום התכנון הכלכלי ותשומות עקיפות לתחומים אחרים, כגון השירותים הקהילתיים באמצעות תחזיות אוכלוסיה וחיזוי הביקוש לשטחים ולכוח אדם. מבחינה זו, הוא מהווה ישות מינהלית במערכת המקומית, בעלת אחריות לתחום מוגדר, כמו שאר הפונקציות העירוניות הניהוליות. גוף זה אמור להתייחס לצרכי המשק המקומי בראייה ארוכת טווח ולקחת בחשבון שיקולים חברתיים, נוסף על השיקולים הכלכליים המידיים. בארץ אין כיום דוגמא מובהקת של מודל זה; החברות העירוניות ממלאות תפקיד זה בצורה חלקית בלבד והן מופקדות, בדרך כלל, בעיקר על הצד הביצועי והתפעולי של פרויקטים או מפעלים עירוניים ופחות על הצד התכנוני ועל התווית מדיניות פיתוח עירונית.

ב) מודל 'המאמץ המשותף': גוף 'מעורב', המורכב מגורמים ציבוריים ופרטיים, מופקד על הפיתוח הכלכלי המקומי ונהנה מתמיכתם של שני המגזרים הללו, המשתפים פעולה כדי לקדם את הפיתוח הכלכלי המקומי, כאשר כל אחד תורם את המשאבים והמומחיות שלו. גוף כזה יכול לקדם פרויקטים ספציפיים, לנהל ולבצע אותם וגם להתוות מדיניות ארוכת טווח. דוגמא הקרובה למודל זה במציאות העירונית הישראלית היא ה'רשויות לפיתוח' למיניהן, כמו הרשות לפיתוח ירושלים. רשות כזו מייצגת את המאמץ המשותף מההיבט התוכני, למרות משקלו הרב של השלטון המרכזי מההיבט התפקודי. אולם, כאשר בוחנים את הכלים והתכניות לפיתוח כלכלי מקומי שמפעילה הרשות, כגון המרכז לעסקים קטנים בירושלים, אזי קשה להצביע על גבולות ברורים בין הרשות המקומית, השלטון המרכזי וגופים וולונטריים ועסקיים (כפי שיעידו ריבוי הסמלים של הגופים-השותפים המופיעים בפרוספקטים של מרכז זה). עובדה זו באה להדגיש, כי ה'מאמץ המשותף' ניכר ברמת המיקרו בצורה ברורה יותר מאשר ברמת המקרו. דוגמא נוספת ליישומו של מודל זה היא תכנית החממות הטכנולוגיות, כאשר האחריות התקציבית והניהולית של הפרויקט נחלקת בין משרדי ממשלה, גופים ממשלתיים-למחצה, כגון הסוכנות היהודית, והרשות המקומית. במקרה זה, מספקת הרשות המקומית את המבנה הפיזי, הסוכנות את הציוד ושכר המנהל, המדען הראשי את מימון הפרויקטים המחקריים ומשרד התעשייה והמסחר את הייעוץ והלווי העסקי באמצעות סבסוד או חונכות.

ג) מודל 'היוזמה החיצונית': במודל זה, הגוף המופקד על הפיתוח הכלכלי כפוף לאינטרסים פרטיים או וולונטריים. אמנם הוא משרת את הרשות המקומית ומטרתו היא קידום הפיתוח הכלכלי, אך היוזמה להקמתו, תפעולו ומימונו הינה מחוץ למסגרת העירונית. דוגמא המתאימה לדפוס זה בארץ היא היחידה לתכנון אסטרטגי, הפועלת לצד הרשות המקומית, פרי יוזמתו של הגיונט. כאשר קיימים גורמים פרטיים פעילים במשק המקומי (כגון לשכות מסחר), גם הם עשויים להיות מעורבים בהקמת גוף לקידום הפיתוח הכלכלי המקומי. אולם, סביר להניח כי מעורבותם היא לצורך קידום המגזר העסקי גרידא והפיכת העיר ל'מקום נוח לעסקים'. מעורבותם עשויה, אם כן, להיות חסרת ראייה כוללת של הפיתוח העירוני הכללי, הקיימת בדרך

כלל אצל גופים ממשלתיים-למחצה. עבורם, הפיתוח הכלכלי לא בא לשרת אינטרס צר אלא הוא חלק ממכלול פעילויות לקידום העיר או האזור. גופים אלה ידועים כיעילים ומעורבים הן בביצוע המידי של התכניות והן באיסוף ובעיבוד מידע לצורך ראייה ארוכת-טווח. אולם, כאשר האינטרס העסקי מהווה גורם דומיננטי במודל זה, קיימת סכנה של עידוד פעילות כלכלית קיימת ורתיעה מעידודן של פעילויות הכרוכות בסיכונים. במקרים כאלה, לא ניתן לצפות לתועלת חברתית רבה לעיר ויתכן אף מצב שהגוף יפעל כשדולה עבור אותם גורמים פרטיים שהקימו אותו.

נוסף להבדלים בצורת ההתארגנות של המודלים המתוארים לעיל, קיימים גם הבדלים הנגזרים מההקשר המשקי שבו הם פועלים וגורמים לגישות מוניציפליות שונות לפיתוח הכלכלי המקומי. דוגמא לכך היא ההבדל בין הנסיון האמריקאי בפיתוח הכלכלי המקומי לבין הנסיון הבריטי. בארצות הברית, השלטון המרכזי (הפדרלי) נמנע באופן מסורתי מהתערבות ישירה או עקיפה בנעשה ברמה המקומית. אי לכך, זירת הפיתוח הכלכלי המקומי מופקדת בידי המדינות השונות בכלל, ובידי הרשויות העירוניות הבודדות בפרט. כל אחת מתווה מדיניות ומפעילה כלים ומנגנונים משלה, ומשתדלת לערב בפיתוח הכלכלי המקומי, עד כמה שניתן, גורמים פרטיים, וולונטריים וממשלתיים-למחצה. בבריטניה, לעומת זאת, קיימת מסורת ארוכה של התערבות ממשלתית, הן ברמה האזורית והן ברמה העירונית. מסורת זו הצמיחה מנגנונים שונים לפיתוח כלכלי, שנתמכו פחות על ידי גורמים פרטיים ובמקרים רבים אף שימשו שלוחות מקומיות לביצוע המדיניות של השלטון המרכזי. יעדיהם וצורת פעולתם היו שונים אפוא מאלה שצמחו בהקשר המשקי של ארצות הברית. אולם, ההשפעה הניאו-שמרנית ששררה בשנות השמונים ושהדגישה את הקטנת מעורבותה של הממשלה, את הפרטת הנכסים הציבוריים ואת השותפות בין המגזר הציבורי לבין המגזר הפרטי, דחפה את הרשויות המקומיות ליצור מודלים חדשים כדי לקדם את הפעילות הכלכלית המקומית - נושא שהפך לאחת מספינות הדגל של המדיניות המוניציפלית.

המודלים להשתלבות - יתרונות וחסרונות

הקמתם של גופים יעודיים לצורך קידום הפיתוח הכלכלי המקומי מעלה הזדמנויות, כמו גם סיכונים, לרשות המקומית.

היתרונות הטמונים בטיפול היעודי הם :

- **'מיסוד' התחום.** הקמתו של גוף עצמאי לענין הפיתוח הכלכלי מקנה לנושא כולו השפעה ויכתובת' מיוחדת. נושא הפיתוח הכלכלי אינו מהווה עוד נושא משני בטיפול של הרשות המקומית או האזורית, הנתון לאחריותה של יחידה קיימת (כגון כספים, תכנון וכו').

- **קיומו של גוף מקצועי,** בעל ראייה כוללת וארוכת טווח ביחס לפיתוח הכלכלי של העיר. בדרך כלל אין לנבחרי העיר נקודת מבט כזאת, הואיל והם מונעים על-ידי שיקולים פוליטיים קצרי טווח. בנוסף, ההתייחסות לפיתוח הכלכלי כאל נושא בזכות עצמו מחייבת פיתוח כישורים ומקצועיות בתחום שלא היו קיימים קודם במישור העירוני, כאשר כל התחום הכלכלי היה מופקד בידי גזברים עירוניים או מתכננים פיזיים.

- המסגרת הנפרדת **'מבודדת' את הגוף** המופקד על הפיתוח הכלכלי המקומי (רשות, חברה או יחידה כלכלית) **מלחצים פוליטיים** המופעלים על מערכות השלטון הרגילות. הפיתוח הכלכלי מבוסס על תכנית פיתוח המיושמת באמצעות פרויקטים בודדים. ביצוע הפרויקטים ללא תכנית המקשרת ביניהם ומנחה את התפתחותם עלול לגרום לבזבוז, לחוסר יעילות וליצירת השפעות חיצוניות שליליות של תכנית אחת על משנתה. כך, למרות הפיתוי להתמסר לפרויקטים 'ישומיים' ולמרות הלחץ הפוליטי להראות תוצאות מוחשיות בשטח, חשוב כי אלה המופקדים על תכנון הפעילות הכלכלית יהיו מוגנים עד כמה שאפשר משיקולים של הטווח הקצר. בסופו של דבר, הם יצטרכו להמשיך בתפיסת פיתוח עקבית ובראייה כוללת גם כאשר השלטון יתחלף.

ניתן למנות גם מספר חסרונות, הקשורים בהקמת מנגנון 'עצמאי' לנושא הפיתוח הכלכלי, כדלהלן :

- **העדר אחריות ציבורית ישירה.** קיים חשש, כי הגוף ישמש פתח-מילוט לנציגי הציבור שיתנערו מאחריותם בתחום הכלכלי. לחילופין, קיים גם החשש, כי החלטות כבדות משקל יתקבלו על ידי גוף, הפועל להתוויית המדיניות הציבורית ולמימושה, אך ללא אחריות למעשו.

- **העדר הפיקוח הציבורי,** המאפיין גופים המופקדים על פיתוח כלכלי מקומי. כאשר הפיתוח הכלכלי המקומי מופקד בידי חברה כלכלית או גוף ממונה אחר, אזי האחריות לשימוש בכספי ציבור הינה של הממונים ולא של הציבור. בנוסף, פעולותיהם של הגופים העוסקים בפיתוח הכלכלי עלולות ליצור כפילויות בתפקידים הקיימים של הרשות המקומית, תופעה שאינה יעילה, מהווה בזבוז של כספי ציבור ויוצרת רובד נוסף של בירוקרטיה בתהליך הפיתוח הכלכלי.

דפוסי פעולה חדשים לפיתוח הכלכלי המקומי

סקירת הנסיון העולמי

סעיף זה סוקר את הנעשה בארצות המערביות בעשור האחרון בתחום ההתארגנות לפיתוח כלכלי מקומי. תקופה זו הצמיחה סוגים שונים של מסגרות חדשות, אשר שמו להן כמטרה את קידומה של הכלכלה המקומית ואת הגברת עצמאותה.

לגבי כל דפוס הפעולה ניתן להגדיר מהם מטרותיו, אופן הפעלתו, מבנהו הארגוני ותחומי פעילותו: **המטרה.** מטרתו העיקרית של הפיתוח הכלכלי המקומי היא יצירת תעסוקה (Bartik, 1991). אמנם הנתביים וההדגשים בדרך להגשמת מטרת-על זו הם שונים ונגזרים מגורמים כמו ההקשר המשקי הארצי, רמת המעורבות היחסית של מגזרים נוספים כמו המגזר הפרטי והוולונטרי והתנאים הכלכליים-חברתיים הייחודיים של העיר. אולם, תכניות לשיקום פיזי, לעידוד עסקים מקומיים, לפיתוחם של מוצרים חדשניים ומקומיים ולהגברת מעורבות המגזר הפרטי בנעשה בזירה במקומית, באות כולן לחולל שינויים בתחום התעסוקתי ולייצב ולחזק את האוכלוסייה המקומית.

אופן ההפעלה מושפע הן מהתנאים הכלכליים המקומיים והן מהמבנה השלטוני המקומי, וכולל את רמת ההפעלה והביצוע. מדובר בכלל הגורמים השלטוניים הפועלים ברמה המקומית, גם כאשר אין אלה גורמים 'עירוניים' מובהקים. דפוסי פעולה מסוימים מופעלים ומנוהלים ברמה הלאומית, אך מכוונים למקומות ספציפיים והם יכולים לתרום את השפעה העיקרית על הפיתוח הכלכלי במקום נתון (למשל החברות לפיתוח עירוני בבריטניה). הפיתוח העירוני, אם כן, אינו נחלתם הבלעדית של גורמים עירוניים מובהקים, קרי הרשות המקומית והחברות הכלכליות המסונפות אליה. בפועל, מבוצע הפיתוח על ידי פעולה משותפת של מספר גופים (ממשלתיים, וולונטריים, פרטיים וכד'), כאשר העיר מתפקדת כגורם 'מאפשר' הקושר בין הגופים השונים. ברוב המקרים, העיר איננה מסוגלת להגיע לבדה לרמת ההישגים הנדרשת כדי לחולל שינויים בבסיסה הכלכלי, ולכן ההתייחסות שלהן כוללת גם גורמים כלל-ארציים הפועלים בזירה המקומית.

המבנה הארגוני נגזר בדרך כלל מהמבנה השלטוני המקומי. מרבית צורות ההתארגנות אינן כפופות לרשויות המקומיות, אלא פועלות כרשויות פיתוח המדווחות למועצות מנהלים, שמורכבות מנציגי העיר (הרשויות ליזמות, חברות לפיתוח קהילתי-שכונתי, חברות לפיתוח עירוני וכד'). המבנה הספציפי של ההתארגנות עשוי לשקף גם את הכוח היחסי של גורמים פרטיים עסקיים מקומיים ואת היכולת הכלכלית-ניהולית של הרשות המקומית.

תחומי הפעילות נגזרים מהתנאים הכלכליים ומהבעיות המיוחדות של העיר והאזור. במסגרת זו, מתפתחים כלים ותכניות לביצוע במטרה להגשים את האסטרטגיה לפיתוח כלכלי מקומי. ההדגשים העיקריים הם פרויקטים לפיתוח פיזי ולפיתוח עסקי. ככל שההתארגנות כוללת יותר בגישתה לפיתוח עירוני, אזי תחומי פעילותה יתרחבו בהתאם. לדוגמא, החברה לפיתוח עירוני בבריטניה מהווה 'רשות לפיתוח' לכל דבר, עד כי קיימת טענה שהיא מחליפה את הרשות המקומית הנבחרת בתחום הפיתוח הכלכלי המקומי.

בקווים כלליים, ניתן לסווג את דפוסי הפעולה החדשים לשתי קבוצות עיקריות: דפוסים המתמקדים **בהגברת ההיצע** של הגורמים המעודדים פעילות כלכלית, ובמיוחד **פיתוח הסביבה**

הפיזית המקומית; ודפוסי הפעולה המכוונים **להגברת הביקוש** למוצרים ולשירותים מקומיים, ובמיוחד **הפיתוח העסקי ועידוד היזמות** המקומית והחדירה לשוקים חדשים.

למרות הסיווג הכללי והפשטני המבדיל בין פעילות בתחום ההיצע לבין פעילות בתחום הביקוש, בפועל משקפים דפוסי פעולה חדשים רבים גישה רב-מוקדית לפיתוח הכלכלי המקומי. לדוגמא, תכנית 'אזורי היזמות' בארצות הברית ובאירופה מהווה הרבה מעבר להתארגנות מקומית לשיפור התשתית הפיזית באזורים מידרדרים, והיא בנויה גם סביב מרכיב עסקי מרכזי הבא לידי ביטוי בעידוד יוזמות מקומיות. הסקירה הנוכחית מסווגת את דפוסי הפעולה כדלהלן:

הפעילות העירונית בתחום ההיצע:

- (1) שיקום פיזי ו'החייאה מחדש' של אזורים עירוניים, כגון Urban Development Corporations, (British) Enterprise Zones.
- (2) פיתוח קהילתי-שכונתי, כגון Community Development Corporations.

הפעילות העירונית בתחום הביקוש:

- (1) פיתוח עסקי ועידוד עסקים קטנים, כגון (USA) Enterprise Zones.
- (2) יצירת שותפויות עם המגזר הפרטי או הוולונטרי, כגון Strategic Partnerships, Enterprise Agencies.
- (3) עידוד הייצוא המקומי Export Promotion.

(1) שיקום פיזי ו'החייאה מחדש' של אזורים עירוניים. דוגמא מובהקת לפעילות מסוג זה היא 'החברה לפיתוח עירוני' בבריטניה (Urban Development Corporation). היא עוסקת בפיתוח פיזי ובפיתוח תשתיות של מרכזי ערים, הנמצאות בתהליך של נסיגה כלכלית, ובהחייאתם באמצעות תכנית לפיתוח קרקע. ההשקעות הציבוריות שמבצעת החברה אמורות למשוך משקיעים פרטיים בעקבותיהן ועל-ידי כך להפיח חיים חדשים באזורים העירוניים הנסוגים. בבריטניה, פועלות היום 13 חברות עירוניות לפיתוח שהוקמו בשלושה גלים מאז 1985.

החברות לפיתוח עירוני בבריטניה משמשות כגופים עצמאיים, המחליפים במידה מסוימת את תפקיד הרשות העירונית בתחומים הכלכליים שפורטו לעיל. מטרתם העיקרית היא להבטיח את השיקום הפיזי של מלאי הדיור, המבנים והתשתית ואת שיקומו של הבסיס הכלכלי של האזור, באמצעות תמריצים כספיים לפעילות כלכלית ועסקית. אולם, רוב הפעילות של חברות אלה נעשתה בינתיים בתחום השיקום ופיתוח הקרקע. החברה אמורה לשמש מנוף לגיוס הון למטרות פיתוח מהמגזר הפרטי, ולפעול להסרת חסמים בירוקרטיים המונעים כניסתו של המגזר הפרטי. כלומר, החברה עצמה אינה מעורבת באספקה ישירה של תשתית או בשיקום של מבנים, אלא משמשת זרז למשיכת גורמים פרטיים, שיבצעו את עבודת השיקום וההתחדשות. בבריטניה, נחלו חברות אלה דרגות שונות של הצלחה.

מבין כל החברות שהוקמו במרוצת שנות השמונים, ספינת הדגל היא החברה לפיתוח אזור ה-Docklands בלונדון. החברה טוענת, שהצלחה להניע השקעות בסדר גודל של כ-4,400 מיליון ליש"ט למטרת התחדשות האזור, על בסיס הון התחלתי (מענק ציבורי) של כ-400 מיליון ליש"ט. למרות שניתן להתווכח עם היקף המנוף המימוני שהחברה זוקפת לעצמה (היא אינה מתחשבת ברמת

ההשקעה הציבורית באזור לפני הקמתה, בהקלות בארנונה ובמס החלות על פעילות כלכלית באזור זה וכו'), אין ספק כי היא מצליחה לחולל שינוי פיזי מהותי באזור (Stoker, 1989).

הצלחתה של החברה לפיתוח אזור הנמל בעיר ליברפול (Merseyside Development Corporation) ברורה הרבה פחות. חברה זו התקשתה למשוך משקיעים פרטיים לאזור, הסובל מנסיגה כלכלית החריפה ביותר מבין כל הערים הגדולות באירופה. החברות הפרטיות, שמשתתפות בשיקומו של האזור, מתקשות להשכיר את השטחים והמבנים שפותחו ושוקמו באמצעות החברה העירונית. היות שמרכז ליברפול דומה (מבחינת מיקום, תנאים פיזיים וכד'), יותר מאשר אזור ה-Docklands, לשאר האזורים שבהם הוקמו חברות עירוניות לפיתוח, יתכן שנסיונה מעיד נכונה יותר על סיכוייהן העתידיים של החברות לפיתוח עירוני מאשר נסיונה של לונדון. ככלל, הולכת התכנית והופכת לשיטה נוחה לביצוע 'הפרטה' בתחום פיתוח הקרקע והשיקום הפיזי באזורים עירוניים העוברים שינויים מבניים. רושם זה מתחזק לאור העובדה, שהחברות לפיתוח עירוני נקלעו בהזדמנויות רבות בעבר לעימותים עם הרשויות המקומיות שבהן הן פעלו, עקפו סמכויות והעמיסו עליהן הוצאות 'בלתי כלכליות' רבות בתחומי החברה והרווחה (Parkinson and Evans, 1990). קיים גם החשש, שדפוס פעולה זה פועל לתפוס את תפקידה של הרשות המקומית בפיתוח הכלכלי המקומי באמצעות גורמים בלתי נבחרים, המייצגים את המגזר הפרטי והשלטון המרכזי.

דוגמא נוספת של הפיתוח הכלכלי המקומי באמצעות שיקום פיזי היא הכרזת אזור עירוני כ'אזור יזמותי' (Enterprise Zone). בענין זה, קיים הבדל בין הדגם האירופאי הדוגל בפיתוח עירוני כולל (שיקום פיזי, פיתוח עסקי וקהילתי), לבין דפוס הפעולה האמריקאי המתמקד ביצירת אזור מוגן בעל 'תנאים נוחים לעסקים'. נושא זה ידון בהמשך אך חשוב לדעת כי 'אזור היזמות', במתכונתו האירופאית לפחות, מהווה סוג התארגנות נוסף לפיתוח הפיזי.

2) פיתוח קהילתי-שכונתי: הפיתוח הכלכלי על בסיס קהילתי שואף גם הוא להביא לשיקום של אזורים עירוניים ישנים, אך באמצעות מעורבות קהילתית, ולא רק דרך מנגנון הנכפה על העיר והקהילה מלמעלה. אי לכך, היוזמה להקמת מנגנונים כאלה באה, בדרך כלל, מהמגזר הפרטי או הוולונטרי.

דוגמאות רבות להתארגנות מסוג זה קיימות בארצות הברית תחת השם חברות לפיתוח קהילתי (CDC - Community Development Corporation). חברות אלה הופיעו בשנות השישים, בנסיון להזרים השקעות לשכונות מדרדרות במרכזי הערים הגדולות ובעקבות צמצום הפעילות הפדרלית בתחום זה. מאז, הוקמו בין 3,000-5,000 חברות ויחידות כאלה בשכונות עוני בערים הגדולות (Wiewel and Weintraub, 1990). צמיחתן היא, בין היתר, תוצאה של שינויים בחוק, שהקנו להן מעמד של מוסדות מוכרים לצרכי מס, ועידודן של קרנות פילנתרופיות גדולות, כגון קרן פורד. מעמד זה מאפשר להן לזכות במענקים ממשלתיים, למשוך משקיעים וולונטריים ועסקיים ולכוון את ההשקעות הללו למטרות פיתוח כלכלי (השקעות שאילמלא כן, לא היו מוכרות כחיסוי מס). כך, משמשת החברה גורם מרכזי בייצוב שכונות וקהילות, הנתונות בתהליך של הידרדרות פיזית ואנושית בערים הגדולות.

העוגן המרכזי בהתארגנות זו הוא הבנק הקהילתי, המקנה אשראי לתכניות פיתוח כלכליות מקומיות. בנקים אלה נהנים מהטבות בתחום המיסוי ומהתהליך של הסרת הפיקוח על המערכת

הבנקאית, המאפשר להם להשקיע בפרויקטים מקומיים שאינם מושכים השקעות פרטיות. הם נותנים הלוואות ומשכנתאות למשפחות בעלות הכנסה נמוכה, מממנים שיקומן של יחידות דיור, מעניקים אשראי לעסקים מקומיים חדשים וגם מעודדים נסיונות של שיתופיות בתחום בניית דיור לקבוצות מיעוטים. בסיס ההון לפעילות זו בא מחשבונות של תושבים מקומיים, ממענקים פדרליים לדיור ולעסקים קטנים, ומגיוס הון על ידי הנפקות (NCUED, 1989). לעתים, מספקת החברה גם ייעוץ שיווקי ועסקי לעסקים מקומיים וגובה עבורו תעריף מסובסד.

למרות שרוב יחידות הפיתוח במסגרת ה-CDC הן ללא מטרת רווח, קיימות מספר דוגמאות של חברות לפיתוח קהילתי בעלות מטרת רווח. יעד הרווחיות מאומץ אמנם על ידי החברה על-מנת להנחיל משמעת עסקית לפעולותיה, אך קשה למצוא חברה, שמטרתה לעודד קבוצת-יעד מיוחדת (כגון מובטלים, נשים) באזור מסוים, ושהצליחה לפעול ללא סבסוד ציבורי לפעולותיה. ככל הנראה, העלות הנובעת מפעילות מסוג זה מצריכה תמריץ מסוים (ישיר או עקיף) על-מנת להצליח.

פעילות זו נתמכת ברוב המקרים על ידי הרשות המקומית. העיריה רואה את פעילותה של ה-CDC כמשלימה לפעילותה בשכונות, ובמקרים רבים תכניות נסיוניות של החברה לפיתוח קהילתי מאומצות לאחר מכן על ידי הרשות המקומית. כך היה למשל בתכנית למימון שיפור חזיתות באזורי מסחר במרכז שיקגו, שהפכה מתכנית לרחוב אחד פרי יוזמתה של החברה לפיתוח קהילתי, לתכנית כלל עירונית תחת פיקוחה ומימונה של העיריה.

הגברת הביקוש למוצרים ולשירותים מקומיים נעשה באמצעות עידוד יזמים קטנים ותמיכה עסקית, סיוע לפעילות טכנולוגית וקידום הייצוא המקומי. הסקירה בתחום זה, מתמקדת בשלוש הדוגמאות כדלהלן:

1) פיתוח עסקי ועידוד עסקים קטנים. מדובר בעידוד מגזר העסקים הקטנים ובמתן פתרונות רב-ערוציים לבעיות של הפירמה הקטנה. הדעה המנחה גישה זו טוענת, כי עסקים קטנים צומחים בסביבה המקומית ועשויים לתרום למאזן התעסוקתי העירוני, הם יציבים יותר מאשר עסקים גדולים ומערך הקשרים הכלכליים הוא בדרך כלל מקומי. בכך הם יוצרים מכפילים כלכליים חשובים במשק המקומי. יש הגיון כלכלי, אם כן, בעידוד עסקים קטנים כחלק מאסטרטגיה של פיתוח כלכלי מקומי.

אולם, עסקים קטנים גם סובלים מבעיות של נגישות להון ולשווקים, מהיצע דל של מבנים מתאימים לפעילותם, מבעיות ניהול ומקשיים בהתמודדות היקרה עם הבירוקרטיה. מכלול הבעיות הללו מגדיל את עלויות התפעול והייצור ומקשה על העסק הקטן, במיוחד בשלבי ההקמה וההרצה. ברמה המקומית קיימים מנגנונים רבים לעידוד עסקים אלה באמצעות סדרה של תמריצים והטבות, קרנות יעודיות, תממות, מרכזי ייעוץ ותכניות 'השאלה' של עובדים בכירים, המופעלות בשיתוף עם חברות כלכליות גדולות. רוב הכלים מופעלים כ'חבילות' על ידי הגופים העוסקים בפיתוח הכלכלי המקומי, כגון הרשות המקומית, רשויות יעודיות לפיתוח כלכלי וכד'. הנסיון למסד את הכלים השונים במסגרת התארגנות חדשה לפיתוח העירוני הוא תכנית 'אזורי היזמות'.

בארצות הברית בכל מדינה יש לפחות אזור אחד שמוכרז כ'אזור יזמות' או שישנם חוקים המאפשרים הכרזה כזו. במדינת מרילנד הוכרז במרוצת שנות השמונים על שלושה-עשר אזורים

כאלה (Greene, 1991). בתוך האזור, מפעילה המדינה צעדים שונים להגברת היזמות המקומית באמצעות תמריצים והטבות מס, ומשחררת מהבירוקרטיה המקומית באמצעות הקלות ופטורים בשורה של תחומים עסקיים. כך, שלמרות שהיזומה לצורת התארגנות זו היא ברמת המדינה, ביצועה וזירת פעולתה הם ברמה המקומית.

הערכה כוללת של אזורי היזמות בארצות הברית מצביעה על ריבוי הכרזות, המדלל את השפעות התכנית באזור נתון. ישנם גם הבדלים בין האזורים השונים ביחס ליצירת תעסוקה חדשה ולתופעת ה'תחלופה התעסוקתית' - מקומות תעסוקה מסובסדים באזור היזמות מחליפים מקומות תעסוקה בלתי-מסובסדים, הקיימים מחוץ לאזור היזמות והמצטמצמים בעקבות ההכרזה (Erickson and Friedman, 1991). בארצות הברית, הערים שהמדינה בוחרת 'לארח' אזורי יזמות מקדמות את בחירתן בברכה, אולם קיים לפעמים החשש כי הכרזה זו תשלול מהן את זכאותן לתמיכות אחרות בתחום הפיתוח העסקי. בנוסף, ערים רבות נרתעות מלהוריד את רמת המיסוי המקומי (כפי שמתבקש מהכרזתן) לפני שהמדינה עשתה כן ולפני שמובטח להן פיצוי הולם תמורת אובדן ההכנסות המקומיות שההכרזה טומנת בחובה.

באירופה ישנה משמעות שונה במקצת למונח 'אזורי יזמות'. כאן מדובר ביוזמה כוללת יותר, המנוהלת על ידי השלטון המרכזי ומכוונת לתמרוץ אזורי שונים על-מנת להגביר בהם את רמת הפעילות הכלכלית. במסגרת זו פותחו 'חבילות' תמריצים שונות, המיועדות להוריד את רמת הוצאות התפעול של המגזר הפרטי, וכרוכות בויתור של המגזר הציבורי על חלק מהתשואה על השקעתו. אלה כוללים הטבות מס, הורדת רמת הפיקוח התכנוני באזור והשקעות בתשתית על-מנת לעודד השקעות פרטיות. למרות שהתנאים והכללים בנסיונות אלה נקבעים לעתים קרובות בעקבות משא ומתן בין המשקיע הפרטי לבין מינהלת האזור, מהווים אזורי היזמות הבריטיים מנגנון ממשלתי לסבסוד המגזר הפרטי ולעתים הדגש על העסק הקטן נשכוח במירוץ אחרי העסקים הגדולים.

מחקר, שהוזמן על ידי ממשלת בריטניה ובדק פירמות שהוקמו במרוצת שנות השמונים ב-23 אזורי יזמות, סיכם כי רמות הביצוע בפירמות אלה (במונחים של השקעה, תעסוקה ותפוקה) היו גבוהות יותר מאשר רמות הביצוע בפירמות דומות במקומות שלא הוכרזו כאזורי יזמות (PACEC, 1989). אולם המחקר הצביע גם על עלויות גבוהות של הפרויקט ביחס ליצירת מקומות תעסוקה. בנוסף, נמצא כי ארבעים עד ששים אחוזים ממקומות התעסוקה, שנוצרו בעקבות הכרזת האזור כ'אזור יזמות', היו נוצרים בלאו הכי. בתחום התשתית הפיזית, היתה לפרויקט השפעה רבה יותר, אולם בהקשר זה מרחפת שאלת 'עלות ההזדמנות' של הפרויקט: האם לא ניתן היה להשיג השפעה דומה על ידי השקעה ציבורית אלטרנטיבית ואפילו קטנה יותר.

עמדת הרשויות המקומיות כלפי האזורים שהוכרזו כאזורי יזמות היתה על פי רוב חיובית. הסתייגויותיהן נבעו מהתחרות 'הבלתי הוגנת' שהתפתחה בתחום המסחר בין אזורי היזמות (המסובסדים ונטולי הפיקוח התכנוני) לבין מרכזי מסחר מסורתיים. תחרות זו השפיעה, בסופו של דבר, על ההכנסות העצמיות של העיר עם צמצום פעילות המסחר במרכזים המסורתיים והשאירה את העיר ללא פיצוי ממשלתי הולם על אובדן הכנסות. הסרת הפיקוח התכנוני באזור היזמות לא יצרה מוקד חיכוך עם הרשות המקומית, בשל העובדה שהעיריות עצמן היו בעלות מרבית הנכסים באזורים שנבדקו. אולם, עד סוף שנות השמונים, פעולתם של רוב אזורי היזמות בבריטניה הוחלפה

על ידי החברות לפיתוח עירוני. התכנית הוכרזה מלכתחילה כ"תכנית ניסוי" וסמכויותיהם של אזורי היזמות פוזרו בין הרשויות המקומיות, החברות לפיתוח עירוני והרשויות לפיתוח למיניהן.

פרויקט של ממשלת צרפת להקמתם של שלושה אזורי יזמות על מנת לאזן את ההשפעות העירוניות השליליות, שנצפו בעקבות צמצום פעילות המספנות בצפון-מערב המדינה, הצביע על מגמות דומות בתחום התעסוקה. למרות ההצלחה לכאורה בהמרצת התעסוקה (7,000 מקומות עבודה באזורי היזמות בין 1990-92), חלק ניכר ממנה לא היה תעסוקה חדשה אלא שמירת תעסוקה קיימת ובלתי יעילה במקרים רבים. בנוסף, התעסוקה שנוצרה לא שרתה את העובדים, שסבלו ישירות מצמצום פעילות המספנות, אלא משכה עובדים שבאו מחוץ לאזור. זאת משום, שחלק מהפעילות הכלכלית שנמשכה לאזור היזמות דרשה מיומנויות שההיצע המקומי של כוח העבודה לא היה מסוגל לספק (Tuppen, 1993).

2 יצירת שותפויות עם המגזר הפרטי והולונטרי. הנסיון בתחום זה מלמד על שתי גישות עיקריות. בארצות הברית שואפת הגישה לבנות אסטרטגיות לפיתוח כלכלי, בהן שותפה הרשות המקומית עם גורמים פרטיים או וולונטריים. ברמה המקומית, מתבססות התכניות על מקבץ של פרויקטים כלכליים, מתוך מגמה לשתף בהם את כל הגורמים הכלכליים המובילים בעיר או באזור, כגון המגזר הפרטי, העיריה והמוסדות המקומיים (כמו אוניברסיטאות). שתי דוגמאות של תכניות כוללניות, המחברות את הרשות המקומית עם המגזרים הרלבנטיים בתחום הפיתוח הכלכלי, הינן התכניות המופעלות במדינת פנסילבניה (תכנית בן פרנקלין) ובמדינת אוהיו (תכנית תומס אדיסון). למרות ששתי התכניות התפרסמו בזכות התמיכה בהעברת טכנולוגיה ממוסדות מחקר לתעשייה הפרטית שהן עודדו, הן מהוות הרבה מעבר לתמיכה בהפצה טכנולוגית.

פנסילבניה ואוהיו סבלו קשות מהשפל של תחילת שנות השמונים, שהביא בעקבותיו לסגירת מפעלים בענפים בוגרים ולאבטלה בשיעורים גבוהים. התכניות המופעלות בנויות על שלושה מרכיבים עיקריים: קרן לעידוד פעילות כלכלית מתחילה, חממות לפעילות טכנולוגית ומרכזים טכנולוגיים. מרכזים אלה מהווים שותפות בין התעשייה, השלטון המקומי והאוניברסיטה המקומית, וכל מרכז ממוקד מאמציו בקבוצה אחת של טכנולוגיות (כגון טכנולוגית הריתוך, ביוטכנולוגיה וכו'). נוסף על שלושת המרכיבים הללו, תומכות התכניות גם במסגרות אחרות הקיימות במדינה והעוסקות בעידוד עסקים קטנים ובהפצת טכנולוגיה (NCUED, 1989).

הנסיון מארצות הברית מדגיש, אם כן, את תפקידו של הגוף המופקד על הפיתוח הכלכלי המקומי במשיכת השקעות מבחוץ ובמציאת פתרונות בשיתוף עם מגזרים אחרים (כגון פירמות פרטיות, אוניברסיטאות וכד'). למרות שהתכניות מוכרות כפרויקטים של המדינה, ניהולן מבוצע לחלוטין במטרה לשתף גורמים כלכליים מקומיים. על ידי כך, נוצרות רשתות עסקיות מקומיות המורכבות מעסקים מקומיים, מאוניברסיטה מקומית ומחברה כלכלית עירונית, הפועלות יחדיו על מנת לקדם פרויקט טכנולוגי מסוים. שתי התכניות שהוזכרו מייצגות את השותפות האסטרטגית במובן האמריקאי של המושג ואת הצורך ביצירת קואליציות של אינטרסים כדי לקדם הפיתוח הכלכלי המקומי.

לעומת זאת, הגישה הבריטית ליצירת שותפויות אסטרטגיות בין-מגזריות ברמה המקומית מסתכמת בנסיונות שונים למשוך את מעורבותן של חברות תעשייתיות גדולות בנעשה בסביבתן

המקומית. נסיונות אלה קיימים תחת שמות שונים, כגון רשויות ליזמות (Enterprise Agencies), רשויות פיתוח שיתופיות (Co-operative Development Agencies) ומועצות ליזמות מקומית (Local Enterprise Boards). גופים אלה מבוססים בדרך כלל על שותפות עם המגזר הפרטי למטרות פיתוח מקומי, ומכוונים לקידום עסקים מקומיים. ראייתם הכוללת היא יותר כלפי קהילת העסקים ופחות כלפי הפיתוח העירוני הכלכלי.

דוגמא לכך היא ההתארגנות במסגרת התכנית "עסקים בקהילה" (Business in the Community), שיזמה התאחדות המעסיקים בתחילת שנות השמונים במטרה לשתף את המגזר הפרטי בפיתוח העסקי העירוני. המניעים העיקריים למעורבות זו היו לחצים פוליטיים (עקב מהומות על רקע קיפוח חברתי), הידרדרות כלכלית מקומית ו'אינטרס עצמי נאור' מצד המגזר הפרטי שראה בעיר משגגת בטחון לרווחיות פעולותיו גם לטווח הארוך. במסגרת תכנית זו הוקמו ה'רשויות ליזמות' ככלי העיקרי לביצוע השותפות בשטח, ומטרתן היתה לספק ידע, מידע עסקי וייעוץ ניהולי ועל בסיס זה לשפר את מצב התעסוקה המקומית. בין החברות במגזר העסקי נמצאה גם נכונות לשמש כמאגרים של כישורים ניהוליים ונסיון עסקי, שהתבטאה ב'השאלת' עובדים בכירים, המשמשים כיועצים במסגרת הרשויות. התמיכה הציבורית בהן ניכרת, ובמרוצת שנות השמונים התעצם נתיב זה לפיתוח כלכלי מקומי. אם בתחילת העשור עמד מספר הרשויות על 32, הרי שבתחילת שנות התשעים הן מנו כבר כ-400. כל רשות פועלת תחת חסותה של חברה פרטית גדולה (ICI למשל), המאיישת את התפקידים העיקריים של הרשות.

לעומת ה'רשויות ליזמות' (Enterprise Agencies), ה'מועצות ליזמות מקומית' (Enterprise Boards) עוסקות בהתקשרות ישירה עם עסקים קטנים ללא התערבותה של החברה הפרטית הגדולה. כמו ברשות ליזמות, תפקידה של המועצה הוא ייעוץ ותמיכה בעסקים מקומיים קטנים. אולם, השותפות היא בין המועצה לעסק הקטן. נפח הפעילות של רוב המועצות מצומצם ועומד על טיפול בכ-20 עסקים בשנה (Bennett and Krebs, 1991).

התמונה מבריטניה מלמדת על הגלגול הנוכחי של המדיניות הכלכלית-עירונית. בעבר, נגזרה מדיניות זו ממדיניות אזורית (משנות החמישים עד שנות השבעים) או מתכניות ייעודיות ונקודתיות של השלטון המרכזי שהופעלו בערים (כגון ה-Urban Programme של שנות השבעים). התפיסה מאז אמצע שנות השמונים היא של יצירת שותפויות בין השלטון המרכזי לבין המגזר הפרטי, עם או בלי השלטון המקומי. מצב זה מצמיח ריבוי תכניות מתחרות ללא תיאום ביניהן, שיוצרות חוסר יעילות ובלבול. תוצאה נוספת היא דחיקת רגלי הרשות המקומית מהנעשה בכלכלה המקומית (Moulaert and Demaziere, 1994). אחד הלקחים הוא הצורך בקביעת סדר היום העירוני בתחום הפיתוח הכלכלי וחשיבותה של מנהיגות ברורה ויציבה בתחום זה. עיר בעלת תפיסה בהירה ועקבית ביחס ליעדיה הכלכליים היא גם חסינה יותר בפני הגחמות ושינויי הכיוון של מדיניות השלטון המרכזי.

בגרמניה קיימת מסורת ארוכה של 'שותפות חברתית' בין עסקים מקומיים, המיוצגים על ידי לשכות המסחר המקומיות, לבין המערכת העירונית (Bennett and Krebs, 1991). לשכות אלו משחקות תפקיד מרכזי בהתארגנויות מקומיות לפיתוח הכלכלי, הרבה מעבר לתפקיד של ייעוץ ותמיכה לעסקים שאותם הן מייצגות. לפי החוק, לשכות המסחר מחויבות לייצג ולפעול לטובת העסקים המקומיים. אי לכך, הן מתפקדות כמתווכים 'טבעיים' בריקמת שותפויות בין עסקים מקומיים לבין רשויות מקומיות, אוניברסיטאות, בנקים מקומיים וכד'. דוגמא לכך היא הקמת

חברה לפיתוח עירוני בעיר דיואיסבורג ב-1988 על ידי מספר פירמות מקומיות גדולות, העיריה ולשכת המסחר. אולם, במקרים רבים, אזור הרישום של לשכת המסחר עשוי לכלול מספר רשויות מוניציפליות ובמקרה כזה, הלשכה תימנע ממעורבות ישירה בפרויקטים עירוניים ותסתפק בתזמון ובתווך בין גורמים מקומיים. לאור המשבר הפיסקלי שפקד ערים רבות בגרמניה בסוף שנות השמונים, הגיבו הלשכות בשורה ארוכה של צעדים בתחום הפיתוח המקומי כולל הכשרה, השמה ועדכון טכנולוגי של כוח העבודה המקומי וגם הקמת קרנות למימון עסקים חדשים בתנאים נוחים.

ראייה אסטרטגית יותר ניתן למצוא במדיניות ה-ZIM (Zukunftsinitiative Montanregionen) הגרמנית. מדיניות זו מופעלת באזור הריין הצפוני וקוראת לביזור האחריות לפיתוח הכלכלי מהשלטון הפדרלי והאזורי לרמת הרשויות המקומיות וביצועה על ידי שותפות עם גורמים פרטיים מקומיים (Waniek, 1993). באזור זה, ביקשו הרשויות המוניציפליות מפירמות מקומיות, מלשכת המסחר ומאיגודים מקצועיים להשתתף איתן בהתווית אסטרטגיה לפיתוח כלכלי, בתרגומה לפרויקטים ובהכנת סדרי עדיפות לביצוע. בעיריה סייגן, למשל, אימצה העיריה את תכנית ההשקעות בתשתית שהוכנה על ידי לשכת המסחר, נציגי האוניברסיטה המקומית ונציגי פירמות בעיר. לשכת המסחר ריכזה את ההצעות לביצוע ומיינה את הפרויקטים המוצעים. בסופו של דבר, הניבה הפעילות המשותפת רשימה של פרויקטים שהוותה את התכנית העירונית האופרטיבית לפיתוח (Bennett and Krebs, 1991).

3 קידום הייצוא המקומי. גישה זו קיימת בארצות הברית ומוצגת על ידי פעילותם של 'מוקדי סחר' (trade centers). מוקדים אלה קיימים היום ב-16 ערים בארצות הברית, במטרה לסייע לגופים כלכליים מקומיים לחדור לשווקים עולמיים חדשים. הרעיון נולד בעקבות הקשיים שחווי ייצואנים אמריקאיים במהלך שנות השמונים בחדירה לשוקי חוץ, ובמטרה להגביר את המודעות בקרב עסקים מקומיים בנושא הייצוא והתחרות, בתנאי שוק גלובליים.

מוקדים אלה נמצאים כולם בערים מרכזיות, כגון בוסטון, בלטימור, מילווקי, סן אנטוניו וסט' פול, אולם לא כולם מרכזי סחר ברמה עולמית. מוקד הסחר משתדל לרכז תחת קורת גג אחד את הגורמים הרבים העוסקים בתחום הייצוא. המוקד הוא בדרך כלל בנין משרדים המכיל שטחי משרדים, מסחר ותצוגה, ואת כל שירותי הייצוא הנדרשים: מוסדות פיננסיים, חברות שיווק, עמילות מכס, חברות פרסום וביטוח, משרדי עורכי דין, יועצי שיווק, יועצים כלכליים וכד'. המרכזים קשורים ביניהם באמצעי טלקומוניקציה חדישים וגם מרושתים עם מוקדים דומים בעולם באמצעות דואר אלקטרוני, לוחות מודעות אלקטרוניים, מאגרי מידע וכד' (White, 1991). הם מתפקדים אפוא כמוקדי אינפורמציה מקומיים ברשת גלובלית ועל ידי כך הם חושפים את הפירמות המקומיות לזירה העסקית הבין-לאומית.

חברות במרכז הסחר מקנה לפירמות מקומיות שימוש בשירותיו. העיר מעורבת במוקד הן כיום ושותף בהקמתו והן כשותף בתפעולו השוטף. ברוב המקרים, ניהול השירותים הוא בידי גורמים פרטיים, כאשר הבנין עצמו מנוהל על ידי שותפות פרטית-ציבורית או חברה כלכלית עירונית.

קיימים גם נסיונות צנועים יותר להגברת הייצוא המקומי. דוגמא לכך היא יוזמת העיר St. Paul במדינת מינסוטה. במקרה זה, החברה הכלכלית העירונית מפעילה מאז 1986 תכנית עידוד הייצוא עבור פירמות מקומיות קטנות במטרה לעודד את הגלובליזציה של הכלכלה העירונית (NCUED,).

1989). בכל שנה, משתתפים עשרות עסקים מקומיים בתכנית ונרקמו קשרים עם שווקי חוץ בלמעלה מ-30 ארצות. הפרויקט כולל שימוש בטכנולוגית וידיאו לצורך הצגת פירמות מקומיות בפני השוק הפוטנציאלי בארצות אחרות והרכבת קטלוג וידיאו לצורך שיווק מוצריהם. ההפעלה השוטפת של הפרויקט ממומנת על ידי החברה הכלכלית ובסיס ההון להקמתו בא ממקורות פרטיים וציבוריים.

לוח 1 מסכם את המאפיינים העיקריים של דפוסי הפעולה המתוארים לעיל.

לוח 1: דפוסי פעולה חדשים לפיתוח כלכלי ברמה המקומית - מאפיינים עיקריים

דפוס פעולה	דוגמא	מטרה	אופן ההפעלה	מבנה ארגוני	תחומי פעילות	הערכה (מקורות הערכה, ראה פירוט להלן 1-5)
חברה לפיתוח עירוני Urban Development Corporation (UDC) אנגליה	- London Docklands Development Corp. - Merseyside Dev. Corp.	- "החייאה מחדש" - יצירת תעסוקה ושמירת התעסוקה הקיימת	הפעלה ברמה הארצית - התקשרות ישירה של החברה עם משקיעים פרטיים גדולים - החברה מתפקדת כרשות תכנונית לאזור	- החברה אחראית בפני השלטון המרכזי - גוף ציבורי: מועצת מנהלים, המורכבת מפקידים, נציגי המגזר העסקי, פוליטיקאים. אין נציגות של הרשות המקומית	- פיתוח פיזי ותשתיות - משיכת השקעות פרטיות - פרויקטים של דיור - הכשרת כוח אדם	(1) - מחליפות את הרשויות הנבחרות - דגש על פיתוח פיזי ופיתוח קרקע - דגש על פרויקטים "גלויים" וגדולים (ספינות דגל) - שונות גדולה בהישגים וברמות ביצוע
חברה לפיתוח קהילתי-שכונתי Community Development Corporation (CDC) ארה"ב	Chicago, IL, Brooklyn, N.Y.	- שיקום אזורים מידרדרים במרכזי ערים - עידוד המעורבות הקהילתית בתהליך הפיתוח	הפעלה ברמה המקומית - גיוס הון ממקורות ציבוריים, מקומיים ופילנתרופיים - התנדבות ותרומות	- חברה ציבורית או וולונטרית - מועצת מנהלים, המורכבת מנציגים פוליטיים וכלכליים.	- פיתוח פיזי - פיתוח קהילתי-עסקי - פיתוח משאבי אנוש	(2) - הצלחות רבות יותר בתחום הפיתוח הפיזי מאשר הכלכלי. - הצלחות בתחום הפיתוח הכלכלי כאשר העידוד מכוון למספר רב של פעילויות קטנות - יכולת מנהל החברה קריטית להצלחה
אזור יזמות Enterprise Zone (EZ) אנגליה	- Swansea - Belfast - Isle of Dogs, London	הפיתוח הכלכלי והפיזי של אזורים מידרדרים במרכזי הערים הגדולות	הפעלה ברמה הארצית - התקשרויות עם משקיעים ומפתחים - משיכת השקעות חוץ: עידוד פעילות כלכלית מקומית	- מינהלת האזור כפופה לרשות מקומית או לחברה לפיתוח עירוני - בחירה אדמניסטרטיבית של אזורים על ידי השלטון המרכזי על פי הקריטריון של היקף ההידרדרות של האזור	- הטבות מס - הלוואות לפיתוח קרקע - הקלה בחוקי תכנון ובנייה - השבחת תשתיות	(3) - תוצאות צנועות בתחום של יצירת תעסוקה, בעלות בינונית. - עסקים שקיבלו תימרוץ - רובם קטנים, 60% בענפי ייצור ורבע מהם עסקים חדשים לגמרי
אזור יזמות Enterprise Zone (EZ) ארה"ב	תכנית Maryland: 13 אזורים יזמות במדינה זו עד 1989	יצירת תעסוקה ופיתוח קהילתי (שכונתי)	הפעלה ברמת המדינה - משיכת השקעות פרטיות ושותפויות	- מינהלת האזור כפופה למדינה/רשות מקומית - הכרזה אדמניסטרטיבית על אזור כ"אזור יזמות", קביעת קריטריונים לבחירת אזורים	חבילה של תמריצים כספיים והטבות במיסוי לעסקים ולפעילות כלכלית	(4) - השפעה מתונה ביחס ליצירת מקומות תעסוקה - ריבוי אזורים, חלקם כלל אינו משפיע - שונות רבה בין האזורים ביחס להשגת יעדים
רשות ליזמות Enterprise Board (EB) אנגליה	- West Midlands Enterprise - Dundee Enterprise	- עידוד מעורבותם של גורמים פרטיים בפיתוח כלכלי מקומי (השקעות וייעוץ) - יצירת תעסוקה ושמירת התעסוקה הקיימת	הפעלה ברמה המקומית - גיוס הון פרטי - ערבויות ציבוריות - גיוס הון מבנקים ומקרנות פנסיה - ייעוץ עסקי על ידי "השאלה" מעסקים גדולים מקומיים	ניהול על ידי גורמים פרטיים - מועצת מנהלים, המורכבת מנציגים ציבוריים ופרטיים	- מימון עסקים קטנים - הכשרות וייעוץ - הקמת חברות פרטיות-ציבוריות משותפות	(5) יתרונות: יעילות, לא מזוהה עם המנגנון הציבורי. יכולת לגייס כ"א ברמה גבוהה. חסרונות: שאיפה לרווחיות על חשבון מטרות חברתיות. עקיפה של הרשות המקומית.

מקורות הערכה:

(1) Parkinson M. and Evans R. (1990), Urban Development Corporations, pp. 65-84 in: Campbell M. (ed.), **Local Economic Development Policy**, Mansell, London.

(2) Wiewel W. and Weintraub J. (1990), Community Development Corporations as a Tool for Economic Development Finance, pp. 160-176 in: Bingham R.D., Hill E.W. and White S.B.(eds.), **Financing Economic Development**, Sage, Newbury Park CA.

(3) PA Cambridge Economic Consultants (1989), **An Evaluation of the Enterprise Zone Experiment**, Department of the Environment, HMSO, London.

(4) Erickson R.A. and Freedman S.W. (1991), Comparative Dimensions of State Enterprise Zone Policies, pp. 155-177 in: Green R. (ed.), **Enterprise Zones: New Directions in Economic Development**, Sage, Newbury Park CA.

(5) Gunnell J. (1990), Enterprise Boards: An Inside View, pp. 128-153 in: Campbell M. (ed.), **Local Economic Policy**, Mansell, London.

דפוסי פעולה חדשים בישראל: החברה הכלכלית העירונית - מאיזה או מעכבת ?

בהקשר הישראלי אין מגוון פעילות כה רחב, אולי בעקבות התפיסה שראתה בזירה המקומית את מגרש המשחקים של מדיניות השלטון המרכזי. אולם, ישנם דפוסי פעולה אחדים שעשויים לאפשר לרשות המקומית לאמץ דפוסי פעילות יזמיים יותר מאלה שפעלו בעבר, ביניהם החברה הכלכלית העירונית.

החברה הכלכלית העירונית אמורה להיות 'אכסניה' טבעית לפעילות כלכלית ברמה המקומית (קלוזנר ושמיר-שנאן, 1988). גוף זה מהווה מסגרת פוטנציאלית למשיכת השקעות פרטיות וכתובת עסקית לפעילות מוניציפלית (ייעוץ ליזמים, טיפול במשקיעים וכד'). אולם לרוב, החברה הכלכלית העירונית אינה ממלאה תפקיד זה ודפוסי פעולתה ממשיכים להיות מעוגנים היטב בפעילות הציבורית השגרתית, ללא מעוף וללא ראייה אסטרטגית של צרכי הרשות. נוצרת הרגשה, שמוחמצות הזדמנויות פיתוח הטמונות בכלי זה. קיימות היום בארץ כ-150 חברות כלכליות עירוניות (מגמה, 1990), מתוכן כמחצית פועלות לצורך קידום תכניות פיתוח כלכלי והשאר עוסקות באספקת שירותים עירוניים וניהול נכסים ציבוריים.

בדפוס פעולה כזה קיימים יתרונות רבים, שיכולים היו להפוך את החברה הכלכלית למאיזה של הפיתוח הכלכלי ברמה המקומית. ביניהם ניתן למנות גמישות תפעולית וכספית (גיוס הון, שיתוף פעולה עם משקיעי-חוץ), יתרונות ארגוניים כגון שחרור ממגבלות בירוקרטיות, יתרונות פוליטיים כגון שחרור מלחצים מפלגתיים ושיקול הדעת המקצועי שניתן להפעיל באמצעות החברה (בן-אליא, 1987; מגמה, 1990). בחברות הכלכליות, אשר לחלקן אוריינטציה עסקית ולחלקן אוריינטציה בירוקרטית, קיים פוטנציאל לשיתוף פעולה עם גורמים פרטיים ולרתימתם להתווית המדיניות העירונית על ידי צירופם לדירקטוריון של החברה. אולם בפועל, 75 אחוזים מהחברות נתונות בשליטתה המלאה של הרשות המקומית, ונציגי המגזר הפרטי-עסקי יושבים בהנהלותיהן רק לעתים רחוקות (מגמה, 1990). גם כאשר קיימת נציגות כזו, היא אינה שותפה ביצירת בסיס ההון או הנכסים של החברה, שבדרך כלל מועברים אליה באופן בלעדי מהמגזר הציבורי.

אי לכך, נראה כי החברות הכלכליות ממלאות תפקיד טקטי בפיתוח הכלכלי דרך ניהול נכסים עירוניים ואספקת שירותים, יותר מאשר תפקיד אסטרטגי דרך מעורבות בתכניות לפיתוח כלכלי לטווח ארוך. נדמה כי החברה נרתעת מהאתגר להפוך לכלי יעיל לפיתוח הכלכלי המקומי, וגם במקרה שנקמת 'שותפות' עם גורמים עסקיים היא מבוססת, במקרים רבים, על מכירתם של פרויקטים או חלקים מהם למשקיעים פרטיים לאחר תכנונם והקמתם על-ידי החברה הכלכלית. במקרים אחרים, מספקת החברה הכלכלית את הנכס והמגזר הפרטי את הידע והנגישות להון, על-מנת לאפשר את המשך פיתוחו של הפרויקט. במקרים אלה, קיימת חלוקת עבודה אך היא נעדרת שותפות אמיתית, מעורבות הדדית וראייה אסטרטגית של כלכלת עיר לטווח ארוך, המשתמעים ממנה.

קיימים גם מקרים, שבהם נוצרת תחרות בין החברה הכלכלית לבין גופים פרטיים על ביצועם של פרויקטים. במקרים אלה, טוענים הגופים הפרטיים כי החברה הכלכלית מנצלת את היתרון הציבורי בתחרות על מרכזים, התקשרויות וכד'. טענות מסוג זה הושמעו במספר ערים בינוניות, שהצליחו להקים חברה כלכלית מקומית פעילה. בערים אלה קיימות הזדמנויות עסקיות וגם משק מקומי מתפתח המעוניין לנצלן, איתו עשויה החברה הכלכלית להתחרות. בעיה זו חריפה פחות, ככל

הנראה, בערים גדולות בהן החברות העירוניות פועלות בתחומים צרים ומוגדרים ובערים קטנות בהן ההזדמנויות העסקיות פחות נפוצות. תופעה זו מצביעה על העובדה, כי מחד גיסא חברות כלכליות מסוגלות להפיק רווחים נאים, אולם מאידך גיסא מטרותן אינה ליצור תחרות עם גורמים פרטיים, אלא להשתתף בפרויקטים בעלי סיכויים כלכליים פחותים, שהמגזר הפרטי נרתע מלהכנס אליהם. יתכן שכאשר נוצרת תחרות, הדבר מרמז כי החברה הכלכלית לא היתה צריכה לפעול בתחום זה מלכתחילה.

מלבד ניהולם של נכסים עירוניים, נועדו החברות העירוניות לקדם פרויקטים כלכליים שלא נמצא להם יזם פרטי או שנוקקו לגוף שיאיץ את קידומם. באופן מסורתי, החברה הכלכלית עסקה ביזום, בתכנון ובשיווק הפרויקט עד שנמצא גורם פרטי שיעשה זאת. נוצרה, אם כן, חלוקת עבודה - מעין שותפות בין המגזר הפרטי והציבורי.

אולם, בשנים האחרונות וכפי שתואר לעיל, שינתה הפעילות היזמית המקומית כוון, במובן התוכני והתפקודי כאחד. צורות ההתארגנות החדשות הצמיחו כלים ודפוסי פעולה חדשים, והפעילות היזמית המקומית הובלה על ידי גופים וולונטריים, כגון הגיוינט, הסוכנות היהודית, קרן קלרידג' ולשכות המסחר. אלה יצאו, יחד עם הרשויות, עם יוזמות בתחום הקרנות, ההלוואות, חממות, מרכזי ייעוץ וטיפול ביזמים, יחידות כלכליות ותכנון אסטרטגי. יוזמות אלה "גררו" אחריהן את הממשלה, שהצטרפה לחלקן (החממות לדוגמה) ויזמה בעצמה פרויקטים נוספים, כמו ערבוביות ממשלתיות ותכנית החונכות. אולם במסגרת פעילות זו, נותרו החברות הכלכליות העירוניות מאחור, לכודות בתפיסה שרואה את הפיתוח הכלכלי המקומי כניהול נכסים עירוניים ואספקת שירותים.

נוצר, אם כן, הרושם של החמצת הזדמנויות ביחס לדפוסי הפעולה של החברות העירוניות במתכונתן הנוכחית. אולם מספר שינויים בדפוסי פעולתן עשויים לכוון לנתיבים יזמיים יותר ולגרום לכך שהן תתרומנה למעבר מהעיר כיעסקי לעיר כ"יזם":

- **טיפוח השותפויות:** הנסיון העולמי מלמד, כי ההצלחה בפיתוח הכלכלי העירוני מותנת ביכולתה של הרשות להרכיב שותפויות עם גורמים כלכליים מהמגזר הפרטי והוולונטרי ועם השלטון המרכזי. ללא קואליציה כזו, קשה מאוד להביא לשינוי משמעותי בבסיס הכלכלי של העיר. בהקשר הישראלי, נראית החברה הכלכלית העירונית מסגרת טבעית לפעילות זו. אולם, מצב שבו למעלה מ-75 אחוזים מהון המניות של החברות מוחזקים על ידי העיריות ולמעלה ממחצית הדירקטוריונים הם נציגי העיר, אינו מבשר על נכונות לשותפות במלוא מובן המילה. במקרה הטוב, קיימת חלוקת עבודה, ובמקום למלא תפקיד אסטרטגי, ממלאת החברה הכלכלית תפקיד טקטי. במתכונתה הנוכחית, החברה משרתת את ייעודה של העיר כיעסקי ולא כ"יזם".

- **בחינה מחודשת של הקשר עם הרשות המקומית:** קיים מתאם גבוה בין יכולתה הכלכלית-ניהולית של הרשות לבין יכולתה הכלכלית-ניהולית של החברה הכלכלית המסונפת אליה (Ben-Elia, 1993). כך, שאם קיים פער הולך וגדל בין היכולות הכלכליות להזדמנויות הכלכליות העומדות בפני הרשויות, סביר להניח כי פער דומה ישתקף גם בקרב החברות הכלכליות השונות. כפי שצוין לעיל, רשויות רבות באזור הליבה אינן צריכות עוד להתאמץ כדי להשתחרר מהתלות התקציבית בממשלה. אולם, דווקא באותם מקומות שאינם מצליחים ליצור לעצמם בסיס פיסקלי עצמאי

ושבהם החברה הכלכלית נחוצה ביותר, סיכוייה להצליח עלולים להיות המוגבלים ביותר. זאת בשל תלותה הכלכלית של הרשות המקומית בממשלה והזיקה ההדוקה בין הרשות לחברה הכלכלית. לאור מצב זה, יתכן שיש מקום לבחינה מחודשת של זיקה זו ואולי גם להקמתן של חברות כלכליות 'עצמאיות' יותר, הפועלות לטובת העיר אבל אינן כפופות בלעדית לסמכויותיה.

- **החברה 'הפרטית' למען מטרה ציבורית:** למרות איצטלה של התנהגות עסקית, חברות עירוניות, כחברות פרטיות, אינן פתוחות לפיקוח ציבורי ולאותה כלכלת שוק שהן אמורות לייצג. ניתן היה לאזן פרדוקס זה ואת העדר האחריות כלפי הציבור, על ידי צירופם של נציגי הציבור והמגזר הפרטי לדירקטוריון של החברה או על ידי עיצוב מחדש של הזיקה בין העיר לבין החברה. יתכן מאד, כי המצב הנוכחי נוח הן לעירייה והן לחברה הכלכלית, בכך שתמיד ניתן לגולל תוצאות עסקיות מאכזבות לפתחו של השלטון המרכזי. אי לכך, המודל של הקמת חברה עירונית, 'פרטית' המקדמת מטרות ציבוריות, עשוי לשנות מצב זה. חברה כזו תדגיש גם את החשיבות ביצירת אקלים של יזמות בעיר ולא רק את הנחלת האוירה העסקית בפעילות היום-יומית של הרשות המקומית.

סיכום: יישומות והשפעות דיפרנציאליות בישראל

הדוגמאות הרבות המובאות לעיל ממחישות את הרובדים השונים הקיימים בתחום הפיתוח הכלכלי המקומי. הפעילות הרבה בעולם המערבי משקפת מגמה רחבה יותר של ביזור סמכויות לשלטון המקומי בתחום הכלכלי ועל ידי כך עצמאותו גוברת. גם בישראל צובר תחום הפיתוח הכלכלי המקומי תאוצה, אולם עדיין קיימים הבדלים רבים ומשמעותיים בין ישראל לבין הארצות המפותחות המובילות מהלך זה, ביחס לתפקיד המגזר הציבורי, המבנה המוסדי והפוליטי, מערכת המיסוי ומרכיבים בסיסיים אחרים של המשק. הבדלים אלה אינם מאפשרים העתקה בלתי-מחושבת של "מרשמי-פלא" בלתי מוכחים. הצלחתם של חלק מהנסיונות שנסקרו מוטלת בספק גם בארצות שבהן הם נערכו ועל כן ניתן להטיל ספק גם בכדאיות של "ייבואם" ארצה.

החיפוש המתמיד אחר דפוסי פעולה חדשים מעיד על השאיפה להצמיח כלים וצורות התארגנות חדשים על מנת להשתחרר משנים רבות של תלות כלכלית. דפוסי הפעולה של הרשות אינם משקפים עוד את היותה הזרוע המקומית של השלטון המרכזי. רשויות רבות עוברות מדפוס פעולה המעוגן בניהול נכסים עירוניים לדפוס פעולה המונע על ידי צמיחה מקומית. במעבר זה, חיוני ללמוד היטב את הנסיון העולמי, לאסוף פתרונות, כלים ויישומים מהקשרים אחרים ולסננם.

התמורות במקורות ההכנסה של הרשויות בארץ, כפי שתוארו לעיל, משקפות גם את תהליך ההשתחררות מהתלות הכלכלית. אולם, יש לקחת בחשבון את השונות הגדולה ברמת העצמאות התקציבית בין הרשויות עצמן. עצמאות זו אינה קשורה בהכרח לגודל הרשות, ורשויות גדולות יכולות להיות גם בעלות גרעונות גדולים. שונות זו מעלה את השאלה, מיהן הרשויות העשויות להרוויח מהמגמות החדשות לקראת פיתוח כלכלי מקומי ומיהן הרשויות העלולות להפסיד מתהליך זה? התשובה לשאלה זו אינה חד-משמעית. אולם, כבר לעיל נזכרו רמזים על השונות הצפויה בהזדמנויות כלכליות וביכולת ארגונית ויזמית בין רשויות מקומיות שונות. הדגש מושם על ההשפעות הדיפרנציאליות הצפויות בעקבות ביזור סמכויות בתחום הכלכלי. שונות זו עשויה לבוא לידי ביטוי בהתאם לגודל הרשות, למיקומה (מרכז לעומת פריפריה) ולסוג הפיתוח הכלכלי (פיתוח

קרקע לעומת פיתוח עסקי) הנהוג בה. הבנת ההתנהגות היזמית החדשה של ערים דורשת בחינה מעמיקה של סוגיות אלו, על מנת לקבוע את סדר היום המחקרי בתחום זה.

מהנאמר לעיל עולה כי המיקום הגאוגרפי הוא גורם חשוב במיוחד בסיכויי צמיחתה של העיר. הגידול בהכנסותיהן העצמיות של הרשויות מאז אמצע שנות השמונים הביא לכך, שבמרבית ערי המרכז ההכנסות העצמיות גדלות בעצמן. בערים כמו נס ציונה ואור יהודה, נמשכת הרחבת בסיס מס כתוצאה מהביקוש לדיור ולמבני עסקים, וללא מאמץ מיוחד מצד הרשות. ערים במקומות 'הנכונים' (קרי, ליבת ישראל) מצליחות להשתחרר מתלות תקציבית וכך נוצרת יכולת דיפרנציאלית גם ביחס להזדמנויות כלכליות.

שוונות מרחבית זו מתחזקת נוכח שני גורמים נוספים. ראשית, הערים 'העצמאיות' מבחינה תקציבית הן גם בעלות הסיכויים הגבוהים ביותר לגייס הון ציבורי בעתיד למטרות הפיתוח העירוני. בהנחה כי הסיכוי היחיד לגיוס הון על ידי הרשויות בעתיד יהיה רק למטרת מימון פרויקטים ספציפיים (ולא למימון גרעונות תקציביים), אזי מרכיב חשוב בסחירות הפרויקט הוא מיקומו. כאשר כל התנאים שווים, פרויקט פיתוח במרכז יהיה סחיר יותר מאשר פרויקט פיתוח בפריפריה. יוצא אפוא, שהמיקום קובע את ההזדמנויות הכלכליות הנוכחיות והעתידיות של ערים רבות. הגורם השני הוא התלות במינהל מקרקעי ישראל, המסוגל לצמצם את ההזדמנויות הכלכליות של העיר על ידי בלימת תכניות פיתוח מתוקף שליטתו על עתודות קרקע של ערים רבות. גם לתלות זו השפעה דיפרנציאלית במרחב, כאשר סיכויי הצמיחה של רשויות במרכז תלויים פחות בפעילות המינהל, מאשר סיכויי הצמיחה של הערים בפריפריה. קיימות קרקעות פרטיות רבות יותר במרכז מאשר בפריפריה ובנוסף הגישה העסקית שבה נוקט המינהל היום מבטיחה, כי הוא ישווק קרקעות בצורה פעילה יותר במרכז מאשר בפריפריה.

טיפוחה של העיר כ'יזם' עשוי להוות אפוא משקל נגד נוכח חוסר שוויוניות צפויה זו. לאור הלקחים מנסיונות שונים בארץ ובעולם, ניתן לסכם את המאפיינים העיקריים של העיר כ'יזם' ביחס לסוגיות המרכזיות הבאות:

- **שותפות בין-מגזרית למטרת הפיתוח הכלכלי העירוני.** אמנם, העיר אינה מסוגלת לחולל שינוי משמעותי בבסיסה הכלכלי לבדה, אולם מאידך צריכה הרשות להזהר שלא לדחוק את רגליה בתהליך זה. החיפוש אחר שותפים בפיתוח הכלכלי הוא ביטוי נוסף של ביזור סמכויותיו של השלטון המרכזי, והוא משלים את המגמה של הכנסת שותפים לתחומים שונים במינהל הציבורי המקומי, כגון בתחומי החינוך, הקליטה וההכשרה המקצועית. צירופם של שותפים אסטרטגיים ולא רק טקטיים הוא אחד המאפיינים המבדילים בין העיר כ'עסק' לבין העיר כ'יזם'.

- **השתחררות מתלות תקציבית.** לתהליך זה ישנה השפעה קוטבית על הרשויות - אלה שאינן מצליחות להשתחרר מהתלות הולכות ונעשות תלויות עוד יותר בשלטון המרכזי. ניתן לטעון שמצב זה הוא דווקא נוח לשני הצדדים. השלטון המרכזי עוסק בתת-תקצוב כשיטה ובהנצחת התלות של הערים החלשות, בהתאם לציפיותיו הנמוכות מיכולתן הניהולית והכלכלית של הרשויות. הרשויות מצידן, נהנות מהתלות, המשחררת אותן מלהנהיג משטר פיסקלי מרוסן ואחראי כבדפוס העיר כ'עסק'.

- **ביזור סמכויות בתחום הפיתוח הכלכלי.** תהליך זה מתרחש באופן בלתי מתוכנן ונטול אידיאולוגיה. הוא תלוי יותר בחללים ובהזדמנויות שנוצרו בעקבות אי-יכולתו של השלטון המרכזי להתמודד עם בעיות ברמה המקומית, מאשר בתביעות לסמכויות של השלטון מקומי. בד בבד, קיימות גם מגמות הפוכות המצביעות על ריכוז סמכויות בידי השלטון המרכזי, כגון פעולת הוול"לים (ועדה לבניה למגורים ולתעשיה), תכניות מתאר ארציות שנטלו סמכויות מהרשויות, רצון האוצר לקצץ בהיטלי השבחה וכד'. בסוגיה זו, קיימת גם שאלת נכונותו של השלטון המקומי לאמץ סמכויות חדשות. נרמז לעיל, כי העדר משמעת שוק הוא מצב נוח לערים רבות ועובדה זו מאפילה על סיכויי העיר לתפקד כעסק או כזום. יתכן כי שאלה זו אינה רק שאלה טכנית והיא קשורה לשאלה רחבה יותר של שינוי 'תרבות השלטון' ברשויות המקומיות. אם אכן כך הדבר, נחוצים מאמצים ארוכי-טווח כדי להביא לשינוי המיוחל, שמשמעו הרבה מעבר לשיפור יכולתה הניהולית-בירוקרטית של הרשות, נוסח העיר כ'עסק'.

ביבליוגרפיה

- בן-אליא נ' (1987), חברות עירוניות כמכשיר לפיתוח כלכלי מקומי, הוכן כנספח עבור המחקר **התארגנות מקומית לפיתוח כלכלי**, קלוזנר ד' ושמיר-שנאן ל', מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1993), **שנתון סטטיסטי לישראל 1993**, מס' 44, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים.
- חפץ א' ושות' (1990), **יזמות ופיתוח כלכלי ברמה המקומית**, א. חפץ ושות', ירושלים, והמרכז ללימודי הפיתוח, רחובות.
- מגמה (1990), **סקר חברות עירוניות**, המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים, ירושלים.
- פלוזנשטיין ד', ג'אנר-קלוזנר ד' ווולף י' (1991), **שיתוף פרטי-ציבורי בפיתוח כלכלי**, דו"ח מחקר, המרכז ללימודי הפיתוח, רחובות.
- פלוזנשטיין ד', דוידוביץ ר' ופוגל ס' (1993), **בניית אסטרטגיה לפיתוח כלכלי של הישוב: מדריך יישומי**, המרכז ללימודי הפיתוח והמחלקה לפיתוח והתיישבות, הסוכנות היהודית, ירושלים.
- קלוזנר ד' ושמיר-שנאן ל' (1988), **התארגנות מקומית לפיתוח כלכלי**, דו"ח מחקר מס' 2, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים.
- רזין ע' (1985), קווים לראשיתה של התעשייה בנגב 1950-1960, **עידן** 6, עמ' 178-193.
- רזין ע' (1991), **יזמות מקומית כמנוף לצמיחה עירונית: מגמות בהתפתחות מערכת ערים במישור החוף הדרומי של ישראל**, פרסום מס' 27, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- שורץ ד' (1990), השפעת חוק עידוד השקעות הון על ההשקעות בערי הפיתוח, **עיונים בכלכלה** 1988, עמ' 227-250.
- שורץ ד' ופלוזנשטיין ד' (1990), **עידוד היזמות באזורים פרופריאליים**, דו"ח מחקר, המרכז ללימודי הפיתוח, רחובות.
- Armstrong C. and Odle M. (1982), Small Business - How Many Jobs ?, **The Brookings Review**, Winter, 14-17.
- Bartik T.J. (1991), **Who Benefits from State and Local Economic Development Policies ?**, W.E Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI.
- Bennet R.J. and Krebs G. (1991), **Local Economic Development: Public-Private Partnerships in Britain and Germany**, Belhaven, London.
- Ben-Elia N. (1993), Policymaking and Management in Israeli Local Government, Evolving Trends and Strategic Challenges, **Policy Studies Journal** 21 (1): 115-125.
- Beyers W.B. (1992), Producer Services and Metropolitan Growth and Development, pp. 125-146 in: Mills E.S. and Macdonald J.F. (eds.) (1992), **Sources of Metropolitan Growth**, Center for Urban Policy Research, Rutgers University Press, New Brunswick, NJ.
- Black H. (1991), **Achieving Economic Development Success: Tools that Work**, International City Management Association, Washington DC.
- Birch D.J. (1979), **Job Creation in America - How our Smallest Companies Put the Most People to Work**, Macmillan, London.
- Campbell M. (ed.) (1990), **Local Economic Policy**, Casell, London.
- Commission of the European Communities (1986), **Programme of Research and Action of the Development of the Labour Market: The Role of Local Authorities in Promoting Local Employment Initiatives**, Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg.

- Eisinger P.K. (1988), **The Rise of the Entrepreneurial State**, University of Wisconsin Press, Madison WI.
- Erickson R.A. and Friedman S.W. (1991), Comparative Dimensions of State Enterprise Zone Policies, pp. 155-177 in: Green R. (ed.), **Enterprise Zones: New Directions in Economic Development**, Sage, Newbury Park CA.
- Felsenstein D. (1992), Assessing the Employment Effectiveness of Small Business Financing Schemes: Some Evidence from Israel, **Small Business Economics** 4: 273-285.
- Green R.E. (1991), **Enterprise Zones: New Directions in Urban Economic Development**, Sage, Newbury Park CA.
- Gunnell J. (1990), Enterprise Boards: An Inside View, pp. 128-153 in: Campbell M. (ed.), **Local Economic Policy**, Mansell, London.
- Hanson R.L. (1993), Bidding For Business: A Second War Between the States, **Economic Development Quarterly** 7 (2): 183-198.
- Harrison B. (1994), The Myth of Small Firms as the Predominant Job Generators, **Economic Development Quarterly** 8 (1): 3-18.
- Harvey D. (1989), From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation of Urban Governance in Late Capitalism, **Geografiska Annaler** 71B: 3-17.
- Howland M. (1990), Measuring Capital Subsidy and Job Creation: The Case of UDAG Grants, **Journal of the American Planning Association** 56 (1): 54-63.
- Kain J.F. (1968), Housing Segregation, Negro Employment and Metropolitan Decentralization, **Quarterly Journal of Economics** 37: 175-197.
- Marlin R.J. (1990), The Effectiveness of Economic Development Subsidies, **Economic Development Quarterly** 4 (1): 15-22.
- Mawson J., Nientied P. and Collinge C. (1994). **Urban Economic Development, National and Local Government Policies in the English Regions and the Netherlands**, paper presented at International Conference on 'Cities, Enterprises and Society at the Eve of the XXIst Century', Lille, 16-18 March.
- Moulaert F. and Demaziere C. (1994), **Local Development in Western Europe: A Survey**, paper presented at International Conference on 'Cities, Enterprises and Society at the Eve of the XXIst Century', Lille, 16-18 March.
- National Council for Urban Economic Development (NCUED) (1989), **A Salute to Imaginative Economic Development Programs**, NCUED and Economic Development Administration, Washington, DC.
- PA Cambridge Economic Consultants (PACEC) (1989), **An Evaluation of the Enterprise Zone Experiment**, Department of the Environment, HMSO, London.
- Parkinson M. and Evans R. (1990), Urban Development Corporations, pp. 65-84 in: Campbell M. (ed.), **Local Economic Development Policy**, Mansell, London.
- Robinson F., Wren C. and Goddard J. (1987), **Economic Development Policies: An Evaluative Study of the Newcastle Metropolitan Region**, Clarendon Press, Oxford.
- Sharp E.B. and Elkins D.R. (1991), The Politics of Economic Development Policy, **Economic Development Quarterly** 5 (2): 126-139.
- Stoker G. (1989), Urban Development Corporations: A Review, **Regional Studies** 23 (2): 159-167.
- Storey D.J. and Johnson S. (1987), **Job Generation and Labour Market Change**, Macmillan, London.
- The Economist (1993), **Business Subsidies: Money To Burn**, August 14th.

Tuppen J. (1993), Enterprise Zones in France: Developments and Impacts, **Regional Studies** 27 (3): 259-265.

Wassall G. and Hellman D. (1985), Financial Incentives to Industry and Urban Economic Development, **Policy Studies Review** 4: 626-640.

Waniek R.W. (1993), A New Approach Towards Decentralization in North-Rhine Westphalia, **Regional Studies** 27 (5): 467-474.

White S.B. (1990), Increasing Exports through World Trade Centers, pp. 210-221 in: Bingham R.D, Hill E.W. and White S.B. (eds.), **Financing Economic Development**, Sage, Newbury Park CA.

Wiewel W. and Weintraub J. (1990), Community Development Corporations as a Tool for Economic Development Finance, pp. 160-176, in: Bingham R.D, Hill E.W. and White S.B. (eds.), **Financing Economic Development**, Sage, Newbury Park CA.